

Eero Siljander  
Antti Väisänen  
Ismo Linnosmaa  
Seppo Sallila

# Päivähoidon maksu-uudistus

Tutkimus uudistuksen vaikutuksista  
maksuihin, kysyntään, käyttöön,  
kuntatalouteen ja henkilöstöresursseihin

RAPORTTI



Eero Siljander, Antti Väisänen, Ismo Linnosmaa, Seppo Sallila

# Päivähoidon maksu-uudistus

Tutkimus uudistuksen vaikutuksista maksuihin, kysyntään,  
käyttöön, kuntatalouteen ja henkilöstöresursseihin



TERVEYDEN JA  
HYVINVOINNIN LAITOS

RAPORTTI 7/2012

© Kirjoittajat ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-245-589-5 (painettu)

ISSN 1789-0070 (painettu)

ISBN 978-952-245-590-1 (verkko)

ISSN 1789-0089 (verkko)

URN:ISBN:978-952-245-590-1

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-590-1>

Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy,  
Tampere 2012

# Esipuhe

Lasten päivähoidon maksujen määräytymisperusteena olevaa lakia muutettiin vuoden 2008 elokuussa. Samalla muutettiin myös päivähoidon henkilöstöä koskevaa asetusta. Lakiuudistuksen esittelyssä edellytettiin, että uudistuksen vaikutuksia tullaan arvioimaan. Sosiaali- ja terveysministeriö tilasi tämän selvitystyön Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta, jossa tutkimusta ryhdyttiin tekemään Terveys- ja sosiaalitalouden yksikössä vuonna 2009. Tutkimustyö eteni vaiheittain niin, että tutkimuksen väliraportti luovutettiin ministeriölle vuoden 2010 lopulla ja tämä painettu ja verkossa julkaistava loppuraportti valmistui vuoden 2012 alussa.

Käsillä olevaan tutkimushankkeen loppuraporttiin on koottu yhteen hankkeen eri vaiheissa tarkastelussa olleet tutkimuskohteet. Raportti onkin laaja katsaus päivähoitojärjestelmän ja sen maksujärjestelmän tilaan ja kehitykseen. Raportin alkupuolella on kuvattu yksityiskohtaisesti päivähoidon maksujärjestelmä ja siinä tapahtuneet muutokset. Maksujärjestelmän muutosten vaikutuksia on tarkasteltu sekä lapsi- että perhekoh- taisten maksujen näkökulmasta. Kuntien saamien maksutulojen kasvattaminen oli yksi uudistuksen keskeisistä tavoitteista ja siihen on tässä raportissa kiinnitetty erityistä huomiota. Päivähoitoasetuksen muutosta ja sen vaikutuksia mm. henkilöstöresursseihin ja vanhempien työllistymiseen on tarkasteltu raportissa omana kokonaisuutenaan. Varsinaisten tutkimuskysymysten lisäksi raportissa on kuvattu kuntien päivähoidosta vastaavien johtajien näkemyksiä päivähoidon tulevaisuudesta ja haasteista.

Tutkijat haluavat kiittää Sosiaali- ja terveysministeriön perheverkoston virkamiehiä rakentavista kommentteista. Kuntien edustajia halutaan kiittää haastavan aineistonkeruun onnistuneesta toteuttamisesta.

Maaliskuussa 2012

Tekijät

# Tiivistelmä

Eero Siljander, Antti Väisänen, Ismo Linnosmaa ja Seppo Sallila (2012) Päivähoidon maksu-uudistus: Tutkimus uudistuksen vaikutuksista maksuihin, kysyntään, käyttöön, kuntatalouteen ja henkilöresursseihin. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 7/2012. 63 sivua. Helsinki 2012. ISBN 978-952-245-589-5 (painettu); ISBN 978-952-245-590-1 (verkko).

Päivähoidon maksujen määräytymisperusteita koskevaa lakia uudistettiin 1.8.2008 alkaen. Samalla muutettiin myös henkilöstömitoitusta koskevaa asetusta lasten päivähoidosta. Uudistuksilla pyrittiin korjaamaan maksujen jälkeenjääneisyyttä ja helpottamaan pienituloisten perheiden maksutaakkaa ja pienten lasten vanhempien työllistymistä. Taivoitteena oli myös lisätä kuntien saamia maksutuloja.

Tässä tutkimuksessa selvitettiin maksu-uudistuksen vaikutuksia perheiden ja kuntien talouteen. Tulosten perusteella voidaan esittää, että päivähoidon lapsikohtaiset kuukausimaksut ovat keskimäärin nousseet 9,6 prosenttia vuosien 2007 ja 2009 välillä. Maksut ovat nousseet eniten suurituloisilla ja vähiten tulojakauman pienituloisten päässä. Pienituloisten lisäksi maksu-uudistuksesta ovat hyötynneet myös yli 4 lapsen perheet. Tätä pienemmillä perheillä maksut ovat keskimäärin nousseet. Yksinhuoltajien maksut ovat myös selvästi alhaisemmat kuin kahden vanhemman lapsilla. Palkan-saajapariskuntien osalta asiakasmaksujen alennukset kohdistuvat noin 10 prosentille kohdeväestöstä. Päivähoidon maksujärjestelmässä jo hieman keskimääräistä tuloa enemmän ansaitsevat perheet (40 % kaikista perheistä) päätyvät maksamaan suurimpia päivähoiton maksuja.

Perimättä jätettävien laskennallisten maksujen määrä (ns. nollamaksuluokka) on kasvanut neljä prosenttiyksikköä ja toisaalta korkeinta mahdollista maksua maksavien osuus on laskenut seitsemän ja puoli prosenttiyksikköä vuosina 2007–2010.

Tulosten mukaan päivähoiton asiakasmaksut ovat jakautuneet regressiivisesti, toisin sanoen pienituloiset maksavat tuloihin suhteutettuna enemmän kuin suurituloiset. Maksu-uudistuksen ja tulojakaumassa tapahtuneiden muutosten seurauksena regressiivisyys on kuitenkin vähentynyt merkittävästi vuosien 2007–2009 välillä. Maksu-uudistuksella on onnistuttu korjaamaan maksujen jälkeenjääneisyyttä ja lisäämään maksujärjestelmän progressiivisuutta.

Asetuksella lasten päivähoidosta säädetään päivähoiton henkilöstömitoituksista. Sen muutoksella 2008 pyrittiin lisäämään joustoa päivähoiton haku aikoihin ja nopeuttamaan vanhempien työllistymistä ja kouluttautumista. Kunnille annettiin asetuksen muutoksen myötä mahdollisuus väliaikaiseen poikkeamiseen lakisääteisistä henkilöstörajoista. Uudistuksen vaikutuksia pienten lasten vanhempien työllisyyden muutokseen on kuntakyselyn mukaan verrattain pieni, noin 10–20 prosentissa kunnista on havaittavissa selviä muutoksia. Tulonjakoaineiston perusteella voidaan esittää,

että pienten lasten vanhempien työllisyys on heikentynyt vuosien 2008–2009 finanssikriisin aikana hieman enemmän kuin muilla. Suoritetun kuntakyselyn perusteella henkilöstöasetuksen muutoksella ei ole ollut yhtenäistä koko maan kattavaa vaikutusta kuntien päivähoidon henkilöstömitoituksiin, vaan lasten päivähoidon henkilöstöstä esiintyy paikoittain suuria rekrytointiongelmia. Erityislastentarhanopettajista esiintyy lähes kroonista vajetta. Tulevaisuudessa osaavan henkilöstön riittävät koulutusmäärät ja koulutuksen laatu korostuvat, kun lapsi-ikäluokkien ennustetaan kasvavan.

**Avainsanat:** päivähoito, asiakasmaksut, maksu-uudistus, henkilöstöasetus, perhe, kunta, henkilöstö, talous.

# Sisällysluettelo

Esipuhe . . . . .	3
Tiivistelmä . . . . .	4
<b>1 Johdanto . . . . .</b>	<b>9</b>
1.1 Päivähoidon kysynnän ja käytön kehitys . . . . .	9
1.2 Maksulakimuutoksen ja päivähoitoasetuksen muutoksen tavoitteet . . . . .	13
<b>2 Päivähoidon maksu-uudistuksen ja päivähoitoasetuksen muutoksen vaikutusten arviointitutkimus . . . . .</b>	<b>15</b>
2.1 Aineistot ja menetelmät . . . . .	16
2.1.1 Kuntakysely . . . . .	16
2.1.2 Kunta-aineisto . . . . .	16
2.1.3 Tulonjakoaineisto . . . . .	17
<b>3 Maksujärjestelmä ja muutosten vaikutukset . . . . .</b>	<b>18</b>
3.1 Päivähoidon maksujen määräytymisen perusteet ja keskeiset muutokset . . . . .	18
3.2 Esimerkkejä maksujen määräytymisen muutoksista maksuluokittain ja perhetyypeittäin . . . . .	20
3.3 Maksujen muutokset perheittäin ja tulojakauman mukaan . . . . .	24
3.3.1 Päivähoidon maksut lasten lukumäärän mukaan . . . . .	24
3.3.2 Päivähoidon maksut tulodesiileittäin . . . . .	26
3.4 Maksu-uudistus ja päivähoitomaksujen progressiivisuuden muutos . . . . .	30
<b>4 Maksu- ja käyttömuutosten vaikutukset kuntatalouteen . . . . .</b>	<b>34</b>
4.1 Asiakasmäärät . . . . .	34
4.2 Kokonaismenot . . . . .	36
4.3 Päivähoitomaksut osana kuntien tuloja . . . . .	37
<b>5 Kuntiin suunnatun kyselyn tuloksia . . . . .</b>	<b>42</b>
5.1 Lapset maksuluokissa . . . . .	42
5.2 Päivähoidon maksujen lukumäärän muutos ennen ja jälkeen uudistuksen . . . . .	44
5.3 Maksu-uudistuksen vaikutus päivähoidon kysyntään kuntakyselyn perusteella . . . . .	45
<b>6 Lasten päivähoitoasetuksen muutoksen vaikutukset ja päivähoidon henkilöstökehitys . . . . .</b>	<b>48</b>
6.1 Henkilöstöasetuksen muutos ja henkilöstömäärän kehitys . . . . .	48
6.2 Kuntakyselyn henkilöstötulokset . . . . .	50
6.3 Pienten lasten vanhempien osallistuminen työmarkkinoille . . . . .	52

<b>7</b>	<b>Kuntien näkemyksiä ja tutkimustuloksia päivähoidon maksujen ja käytön kehittämistarpeista . . . . .</b>	<b>54</b>
<b>8</b>	<b>Yhteenveto ja johtopäätökset . . . . .</b>	<b>56</b>
8.1	Päivähoidon maksut . . . . .	56
8.2	Maksujärjestelmän progressiivisuus . . . . .	57
8.3	Kuntatalous ja kuntien viranhaltijoiden näkemykset. . . . .	58
8.4	Johtopäätökset . . . . .	59
	Lähteet . . . . .	61



# 1 Johdanto

Päivähoito tuli subjektiiviseksi oikeudeksi kaikille alle kouluikäisten lasten vanhemmille vuonna 1996. Syyt tähän olivat työ- ja elinkeinopoliittiset, sillä uudistuksella haluttiin edistää pienten lasten vanhempien työllisyyttä ja työssäkäyntimahdollisuuksia. Vuoden 1997 elokuussa päivähoitomaksut yhdenmukaistettiin pienten lasten hoitojärjestelmän uudistuksen yhteydessä [1,60]. Maksuperusteet yhtenäistettiin valtakunnalliseksi siten, että maksut alettiin määritellä perheen koon ja tulojen perusteella prosentti-perusteisesti. Siten päivähoidon asiakasmaksulainsäädäntö on varsin nuorta ja ulottuu vain 16 vuoden taakse.

Ennen vuoden 1997 uudistusta maksut määräytyivät asetuksella säänneltyjen maksuluokkien mukaan siten, että kunnat päättivät itsenäisesti maksuluokkien tuloajoista. Uudistuksessa päivähoidon enimmäismaksua alennettiin 1 430 markasta 1 000 markkaan. Perheen koon määrittelyssä otettiin tuolloin huomioon enintään kaksi lasta, jotka ovat subjektiivisen päivähoito-oikeuden piirissä. Muutoksen seurauksena monilapsisten perheiden maksut nousivat, kun taas parempituloisten ja enintään kahden lapsen perheiden päivähoitomaksut pääsääntöisesti alenivat.

Päivähoidon maksujen määräytymistä on tarkistettu Suomessa 2000-luvulla vuosina 2002, 2008 ja 2010. Vuoden 2008 tarkistuksen yhteydessä maksut ja niitä määrittävät tuloajat sidottiin sosiaali- ja terveystoimen hintaindeksiin ja yleiseen ansiotasoindeksiin. Nykyjärjestelmässä päivähoidon maksuja tarkistetaan kahden vuoden välein indeksikorostusten muodossa, ja ensimmäinen indeksikorotus tehtiin vuonna 2010. Näillä uudistuksilla on pyritty siihen, että päivähoidon maksut seurasivat yleistä hintojen ja palkkojen kehitystä.

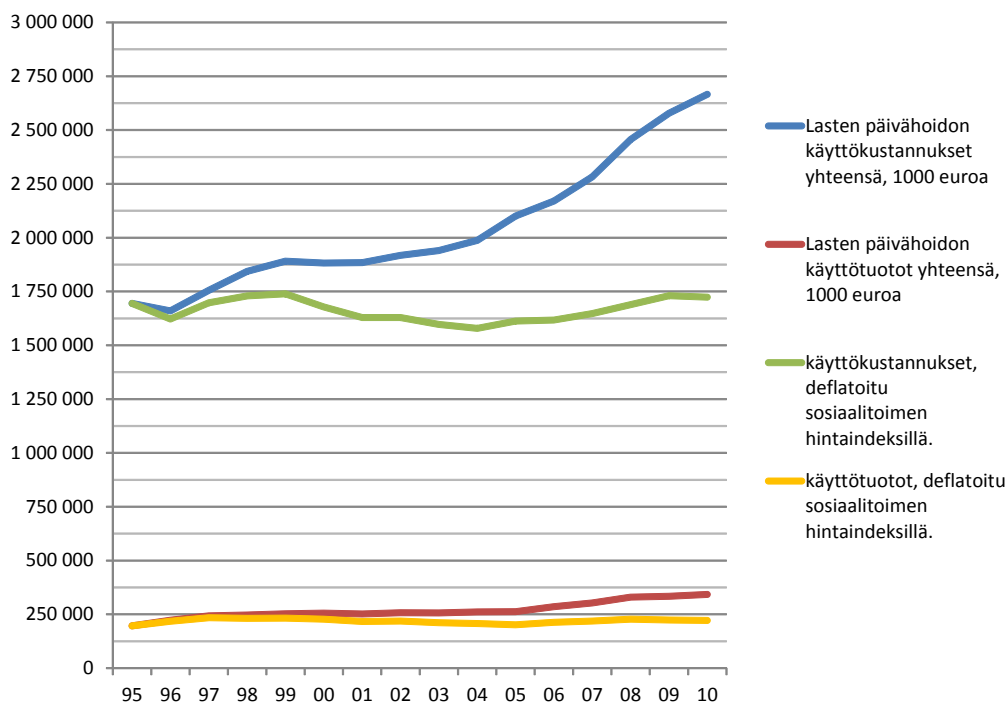
Tässä raportissa tarkastellaan elokuun alussa vuonna 2008 voimaantulleen päivähoidon maksu-uudistuksen vaikutuksia perheiden ja kuntien talouteen sekä päivähoidon talouden pidempiä kehityssuuntia. Elokuun 1.päivä 2008 voimaan astuneet lasten päivähoidon maksuja koskevat uudistukset muuttivat sekä asiakasmaksujen porrastuksia että perheen määritelmää laissa. Raportissa tarkastellaan maksu-uudistuksen vaikutuksia perhekohtaisiin maksuihin, päivähoidon kysyntään, kuntien päivähoidon maksutuottoihin, menoihin ja henkilöstöresursseihin. Koska aiemmissa lakiteksteissä on maksujen määräytymisperusteina käytetty tuloajoja maksuporrastusten sijaan, maksuporrastuksilla ja tuloajoilla tarkoitetaan tässä raportissa samaa asiaa.

## 1.1 Päivähoidon kysynnän ja käytön kehitys

Pienten lasten hoidon julkisen tuen taloudellinen päävastuu siirtyy sosiaalivakuutuksesta kuntatalouden piiriin, kun vanhempainrahakausi päättyy lapsen saavuttaessa 9–10 kuukauden iän. Alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmat voivat valita lapselle kunnan

järjestämän päivähoitopaikan tai jäädä itse hoitamaan lasta kotiin ja hakea kunnallista kotihoidon tukea tai ostaa yksityisiä päivähoitopalveluja yksityisen hoidon tuen kompensoimana. Näiden lisäksi perheille maksetaan kunnasta riippuen kuntakohtaista kotihoitoa ja yksityisen hoidon kuntalisää [9]. Kuntien kannalta vapaaehtoisten kuntalisien maksaminen on yleistynyt selvästi toteutetun kuntakyselyn perusteella vuosina 2007–2009 [14].

Kuntien päivähoidon käyttökustannukset ovat kasvaneet 1990-luvun puolivälistä saakka muutamaa vuotta lukuun ottamatta (kuvio 1). On kuitenkin samalla huomattava, että vaikka päivähoidon nimelliset käyttökustannukset ovat kasvaneet, niin reaalisesti päivähoitoon on käytetty viime vuosina kuntien taloudellisia resursseja saman verran kuin 1990-luvulla. Suhteutettuna sosiaalitoimen hintaindeksiin menot eivät ole reaalisesti muuttuneet viime vuosia lukuun ottamatta (kuvio 1). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että rahoitus on kasvanut hinta- ja palkkakehityksen mukaisesti. Vuodesta 2004 lähtien päivähoidon reaaliset käyttökustannukset ovat kuitenkin hiukan kasvaneet ja ne saavuttivat vuoden 1995 tason vuonna 2008. Käyttötulot ovat myös samaan aikaan kasvaneet hieman, mutta mistään merkittävästä muutoksista ei voida tässä yhteydessä puhua.



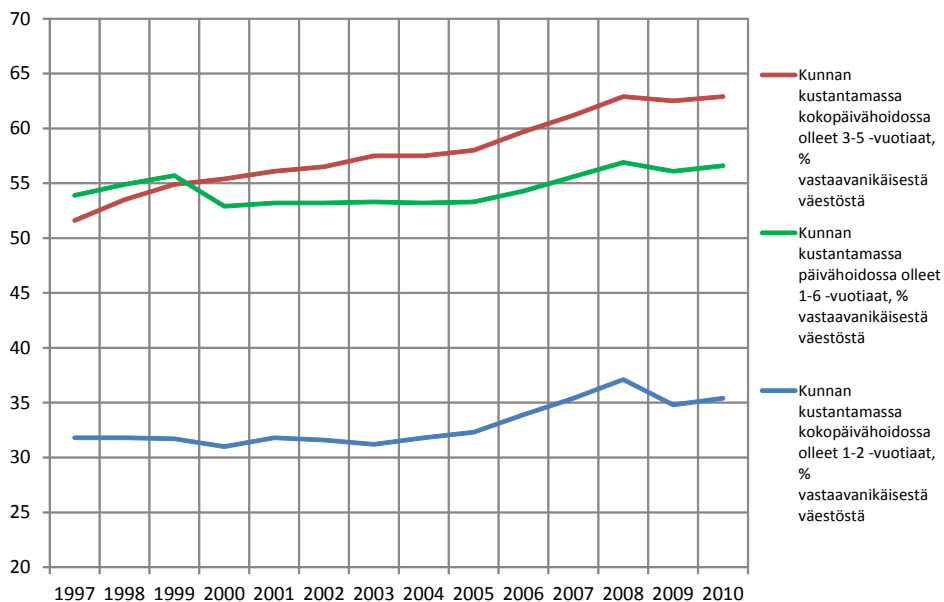
Kuvio 1. Kunnallisen päivähoidon käyttökustannukset ja -tuotot 1995–2010.

Lähde: [9].

Kunnallisen päiväkotihoidon ja kotihoidon yleisyys on kasvanut 2000-luvulla, kun taas kunnallisen perhepäivähoidon yleisyys on vähentynyt samalla ajanjaksolla [6]. Kunnat ovat kannustaneet perheitä kotihoitoon tai yksityiseen hoitoon kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen lisäksi maksettavilla vapaaehtoisilla kuntalisillä. Kuntakohtaisten lisien kehitys on ollut voimakasta erityisesti suurimmissa kaupungeissa ja niiden ympäryskunnissa, joissa muuttovoiton ja syntyvyyden kasvun myötä kunnalliset resurssit ovat joutuneet yhä tiukemmalle [14].

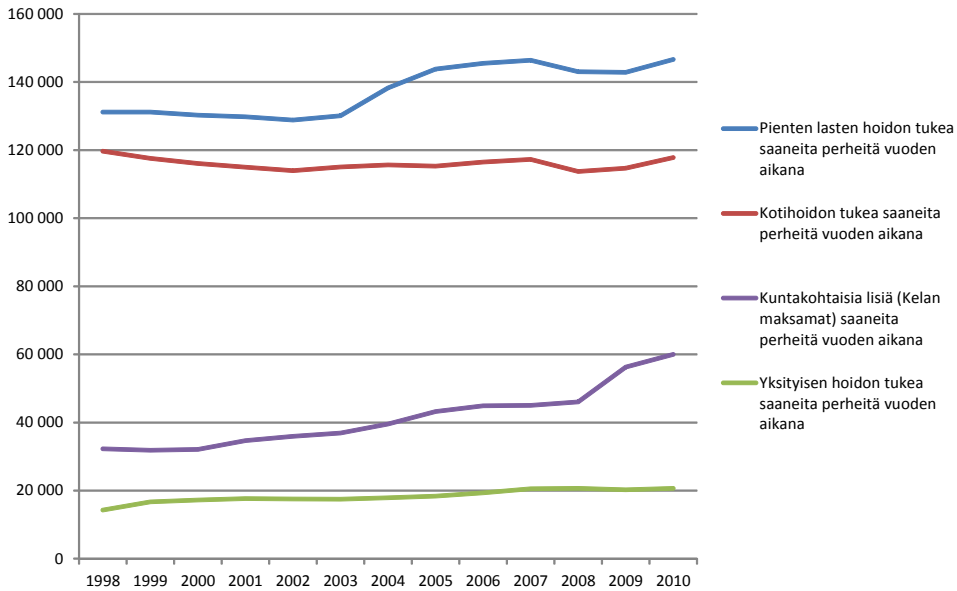
Päivähoitoiässä olevien 0–6-vuotiaiden lasten osuus väestöstä on vähentynyt aina vuoteen 2004 asti mutta lähtenyt tämän jälkeen loivaan kasvuun [6]. Erityisesti 0–3-vuotiaiden osuus koko väestöstä on kasvanut 3,0 prosenttia ja päivähoitoiässä olevien 0–6-vuotiaiden osuus 1,7 prosenttia vuosina 2005–2009 [6]. Vuonna 2009 0–6-vuotiaiden lasten osuus väestöstä oli 7,7 prosenttia, lapsia oli tuolloin kaikkiaan 414 405. Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella väestöosuus kasvaa 7,9 prosenttiin tai 430 001 lapseen vuoteen 2015 mennessä ja edelleen ko. ikäryhmään kuuluvien lasten lukumäärän ennustetaan kasvavan noin 26 000 lapsella vuoteen 2020 mennessä.

Kunnallisen päiväkotihoidon asiakasmäärät ovat kasvaneet vuodesta 2005 asti, mutta perhepäivähoidossa olleiden määrä on laskenut. Näin ollen kunnallisessa päivähoidossa olleiden lasten osuus laski hieman vuonna 2009 (kuvio 2). Yhä suurempi osuus sekä erittäin pienistä että jo varttuneemmista lapsista on nykyään kunnallisessa päivähoidossa. Yhteensä lähes 60 prosenttia päivähoitoikäisistä lapsista on kunnallisessa päivähoidossa. Tämä siitäkkin huolimatta, että kunnat ovat kannustaneet perheitä lasten kotihoitoon kuntalisillä. Kunnallisessa perhepäivähoidossa olevien lasten määrä on laskenut samana ajanjaksona. Päivähoidossa olevien osuus on kasvanut tasaisesti subjektiivisen oikeuden voimaantulon jälkeen. Erityisesti 2000-luvulla kasvu on ollut noin 10 prosenttiyksikön luokkaa. Kunnallisessa päivähoidossa olevien osuus 1–2-vuotiaiden ikäluokasta oli noin 35 prosenttia ja 3–5-vuotiaiden ikäluokasta oli noin 63 prosenttia vuonna 2009.



**Kuvio 2.** Kunnallisissa päivähoidossa olleet, % vastaavanikäisestä väestöstä, 1997–2010.  
Lähde: [9]

Kuntakohtaiset pienten lasten hoidon kuntalisät ovat olleet 2000-luvun alusta lähtien kasvussa. Kuntakohtaista lisää saavia perheitä oli vuonna 2010 noin 60 000, eli lähes kaksinkertainen määrä verrattuna vuoteen 1998 (kuvio 3). Samaan aikaan pienten lasten hoidon tukea saavien perheiden lukumäärä on kasvanut myös 15 000 perheellä (12 %). Kotihoidon tuen saajien määrä on pysynyt lähes samana ja viime vuosien kasvu on kohdistunut yksityisen hoidon tukeen. Vuonna 2008 kotihoidon tuen saajien määrä laski selvästi, mutta yksityisen hoidon tuen saajien määrä kasvoi edelleen [18]. Vuosina 2009 ja 2010 kotihoidon tuen saajien määrä on jälleen kasvanut. Suurten kaupunkien johdonmukaisena toiminta-ajatuksena on viime vuosina ollut näiden tukien saajien lukumäärän kasvattaminen [14], ja tässä on kuvion 3 perusteella onnistuttu kohtuullisen hyvin. Näin on lievitetty kunnalliseen päivähoitoon kohdistuvia henkilöstö- ja resurssipaineita (katso luku 6.).



Kuvio 3. Pienten lasten hoidon tuet ja kuntalisät vuosina 1998–2010.  
Lähde: [9].

## 1.2 Maksulakimuutoksen ja päivähoitoasetuksen muutoksen tavoitteet

Päivähoidosta säädetään päivähoitolaissa [3], päivähoidon maksuista laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista [4] ja päivähoidon henkilöstömitoituksesta asetuksessa lasten päivähoidosta [5]. Elokuun alussa vuonna 2008 toteutetun lakimuutoksen [2] ja henkilöstöasetuksen muutoksen [6] tavoitteena oli korjata asiakasmaksujen jälkeensääntelyä [1]. Asiakasmaksut ja niitä määrittävät kotitalouksien tulorajat olivat pysyneet muuttumattomina vuoden 2002 maksu-uudistuksen jälkeen. Tämän seurauksena päivähoitomaksun enimmäismäärää vähemmän maksavien maksut olivat nousseet, kun enimmäismäärää jo maksavien kotitalouksien maksut olivat säilyneet absoluuttisesti ennallaan.

Uuden lain myötä päivähoidon maksuihin ja tulorajoihin tehtiin indeksikorotukset, jotka toteutetaan jatkossa joka toinen vuosi. Lasten päivähoidon maksut sidottiin sosiaali- ja terveystoimen hintaindeksiin ja päivähoitomaksujen tulorajat yleiseen ansiotasoindeksiin. Ennen lakiuudistusta maksujen määräytymisperusteena olevaan perhekesitteeseen kuului vanhempien lisäksi ainoastaan alle kouluikäiset lapset. Uudessa laissa perheeseen lasketaan kuuluvaksi vanhempien lisäksi kaikki alle 18-vuotiaat lapset eikä siis vain alle kouluikäiset [4].

Hallituksen esityksen yhtenä tavoitteena oli myös helpottaa lapsen siirtymistä osa-aikaisesta hoidosta kokoaikaiseen hoitoon [1]. Tästä tavoitteesta on säädetty tarkemmin päivähoitoasetuksessa (ks. [5, 6]). Muutetun asetuksen mukaan kunnan on järjestettävä osa-aikahoidosta kokoaikahoitoon siirtyvän lapsen hoito välittömästi saatuaan ilmoituksen tarpeen muutoksesta. Perusteltuja syitä tähän tarpeen muutokseen ovat vanhempien ennakoimattomat työllistymiset, opinnot tai koulutus. Tässä yhteydessä voidaan lyhytkestoisesti poiketa päivähoidon lainsäädännön henkilöstöä koskevista vähimmäisvaatimuksista (lakisääteiset ryhmäkoot).

Alustavasti lain arvioitiin vaikuttavan niin, että maksut nousevat suurituloisilla pariskunnilla ja laskevat pienituloisilla pariskunnilla ja yksinhuoltajilla. Erityisesti pienituloisten ja monilapsisten perheiden ennakoitiin hyötyvän muutoksista [1]. Eduskunnan Sosiaali- ja terveysvaliokunta liitti hallituksen esitykseen seuraavat lasten päivähoitoa koskevat lausumat [ks. 1], jotka eduskunta sittemmin vahvisti:

- 1) *Eduskunta edellyttää, että päivähoitomaksujen rakenteelliset ongelmat kartoitetaan päivähoitolain kokonaisuudistuksen yhteydessä ja ne pyritään korjaamaan – esimerkiksi tuloarajojen porrastusta lisäämällä – siten, että korkeinta maksua perittäisiin vain palkansaaajien keskiansiot ylittäviltä perheiltä ja että maksut nykyistä tarkemmin määräytyisivät hoitoaikojen perusteella.*
- 2) *Eduskunta edellyttää, että nyt hyväksyttävän maksu-uudistuksen vaikutuksia päivähoitohenkilöstön mitoittamiseen, pienten lasten äitien työssäkäyntiin ja erityisesti eri asiakasryhmien palvelujen käyttöön seurataan.*

Tässä tutkimusraportissa on selvitetty päivähoidon maksu-uudistuksen ja päivähoitoasetuksen muutoksen tavoitteita ja vaikutuksia. Raportti etenee niin, että seuraavassa luvussa esitellään tutkimustyötä ja käytettyjä tutkimusaineistoja. Luvussa kolme käydään yksityiskohtaisesti läpi päivähoidon maksujärjestelmä ja siinä tapahtuneet muutokset. Samalla esitetään tuloksia muutosten vaikutuksista maksuihin. Luvussa neljä tarkastellaan tilannetta kuntien ja kuntatalouden näkökulmasta. Viidennessä luvussa käydään läpi kuntiin suunnatun kyselyn tuloksia. Kuudes luku käsittelee päivähoitoasetuksen muutosta ja sen vaikutuksia. Seitsemännessä luvussa käydään läpi kunnista saatua palautetta ja päivähoidon kehittämisideoita. Lopuksi esitetään yhteenveto ja johtopäätökset raportin tuloksista.

## 2 Päivähoidon maksu-uudistuksen ja päivähoitoasetuksen muutoksen vaikutusten arviointitutkimus

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella vuonna 2008 toteutetun päivähoidon maksu-uudistuksen vaikutuksia perheiden ja kuntien talouteen. Tutkimuksen teemat voidaan jakaa neljään osaan. Ensinnäkin, tarkastelemme sitä, miten uudistus on muuttanut maksuja lapsikohtaisesti, perheittäin ja tuloluokittain? Kenen maksut ovat nousseet ja kenen laskeneet maksuperusteiden muutosten jälkeen? Mitkä ovat olleet vaikutukset köyhyysrajalla ja sen alla eläville? Entä miten yksinhuoltajien maksut ovat muuttuneet? Toinen arvioinnin kokonaisuus koskee kuntia ja kuntien taloutta. Miten kuntien maksutulot ja palvelumenot ovat muuttuneet? Onko kehitys ollut tasaista koko maassa? Kolmas kokonaisuus tarkastelee maksu-uudistuksen vaikutuksia palvelujen kysyntään? Mitkä ovat vaikutukset lasten kotihoidon yleisyyteen ja yksityisen hoidon käyttöön? Neljäntenä teimana arvioidaan henkilöstöasetuksen muutoksen vaikutuksia. Mitkä ovat kunnallisen päivähoidon henkilöstöresurssit ja miten asetuksen muutos on vaikuttanut niihin? Miten asetuksen muutos on vaikuttanut vanhempien työllisyyteen?

Edellä esitettyjen yleisten teemojen pohjalta tutkimukselle asetettiin seuraavia tutkimuskysymyksiä. Tavoitteena on selvittää,

- 1) Miten maksujen määräytymisperusteiden muutokset ovat vaikuttaneet maksuihin eri tuloluokissa, ja mitkä ovat vaikutukset perheiden taloudellisiin tilanteisiin?
- 2) Kuinka nollamaksuluokassa ja korkeimmassa maksuluokassa olleiden perheiden lukumäärät ovat muuttuneet?
- 3) Mitkä ovat keskimääräiset lapsi- ja perhekohtaiset maksut ja miten ne ovat muuttuneet?
- 4) Mitä vaikutuksia maksujen muutoksilla on ollut kuntien talouteen?
- 5) Mitä vaikutuksia hakuajojen lyhenemisellä on ollut päivähoidon henkilöstömitoitukseen. Millainen henkilöstökehitys on ollut yleisesti ja mikä on rekrytointitilanne kunnissa?
- 6) Miten kunnallisen päivähoidon kysyntä on kehittynyt suhteessa muihin palvelumuotoihin sekä muutosten vaikutuksia vanhempien aktiivisuuteen työmarkkinoilla?
- 7) Miten asiakasmaksut, muutokset palvelujen kysynnässä ja henkilöstön mitoituksessa vaihtelevat alueellisesti?
- 8) Mitkä ovat kunnallisen päivähoidon maksujen ja käytön kehittämistarpeet? ts. Miten kunnat itse näkevät päivähoidon maksut ja palvelurakenteet, ja mitä vaikutuksia näiden muutoksilla voi olla?

## 2.1 Aineistot ja menetelmät

Päivähoidon loppuraportissa käytettiin useita eri tutkimusaineistoja: THL:n kuntakyselyä kaikkiin Manner-Suomen kuntiin vuonna 2010, Tilastokeskuksen, THL:n ja Kelan päivähoidon tilastoja ja kuntataloutta koskevia aikasarjoja vuosille 2007–2010 sekä SO-MA-mikrosimulaatiomallin tulonjakoaineistoa vuosille 2007–2009. Näiden aineistojen lisäksi päivähoidon ajankohtaisia henkilöstöresursseja selvitettiin pikakyselyllä ns. Kuusikko-kuntiin vuonna 2011 (ks. luku 2.2.1). Kuntakyselyillä kerätty ja rekistereistä saatavat keskeiset tiedot yhdistettiin tilastollisia analyyseja varten. Maksujen jakaumaa koskevat empiiriset tarkastelut tehtiin Tilastokeskuksen tulonjakoaineistolla samoin kuin maksujen progressiivisuutta kuvaavan Kakwani-indeksin mikrosimuloinnit. Perusteluna erillisen kuntakyselyn ja siihen liittyvän henkilöstöselvityksen tekemiselle on päivähoidon SOTKANet ja Altika-tietokantojen tietojen yleisluonteisuus ja hoitoilmoitustyyppisten rekisteriaineistojen puuttuminen käsillä olevan lainsäädäntöuudistusta käsittelevän raportin kannalta. Keskeinen informaatio tulee siten kyselytyyppisen tutkimuksen ja Tilastokeskuksen tulonjakoaineiston kautta arvioitavien kysymysten selvittämiseen. Tulevaisuudessa rekisteritiedot olisivat ehkä käyttökelpoisimpia arviointien kannalta.

### 2.1.1 Kuntakysely

Kuntakysely toteutettiin keväällä 2010 niin, että kyselyt lähtivät kuntiin sähköpostikutsuna henkilökohtaisella vastauslinkillä varustettuna 24.2.2010. Viimeinen palautuspäivä oli 30.4.2010, joten vastausaikaa jäi reilut kaksi kuukautta. Kyselyyn [14] saatiin vastaus 221 kunnasta, kun perusjoukkona olivat kaikki Suomen kunnat kyselyhetkellä ( $n = 342$ ). Täten kuntakyselyn vastausprosentiksi muodostui 64,6 prosenttia ( $n = 221$ ), eli hieman alle 2/3 Suomen kunnista. Vuoden 2010 aikana THL:n kyselyaineistoon liitettiin THL:n Sotkanetin [6], Tilastokeskuksen Altika-tietokannan [18] ja Kelan kunta-kohtaisia tietoja [17]. Tämän aineiston tilastollinen analyysi ja raportointi on suoritettu syksyn 2011 aikana. Kuntien avoin palaute ja päivähoidon kehittämisehdotukset olivat osa kyselyaineistoa [14]. Kuntakyselyn henkilöstötietoja koskevaa aineistoa täydennettiin vuonna 2011 erillisellä sähköpostiselvityksellä ns. Kuusikko-kuntiin (Helsinki, Vantaa, Espoo, Tampere, Turku, Oulu).

### 2.1.2 Kunta-aineisto

Päivähoidon kuntakohtaisia asiakasmääriä, kustannuksia, maksutuloja ja perhe-etuuk-sien käyttöä on raportoitu tässä tutkimusraportissa useassa kohdassa. Nämä tiedot pohjautuvat kuntakohtaisiin tilastoihin, joista on laskettu valtakunnallisia ja maakun-takohtaisia keskiarvoja ja trendejä. Aineiston koko saattaa vaihdella vuosittain, seuran-ten muuttunutta kuntajakoa. Uusien kuntajakojen huomioiminen vaihtelee aineiston



ylläpitäjän mukaan. Nämä tilastotiedot ja tutkimusaineistot on kerätty pääosin kolmesta lähteestä: Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämästä Sotkanet tietokannasta [6], Kelan perhe-etuustilastoista [17] ja Tilastokeskuksen aluetietokannasta [18]. Näistä Sotkanet aineistot ja Kelan tilastot ovat julkisia ja periaatteessa kaikkien tutkijoiden käytössä olevia tilastoja.

### 2.1.3 Tulonjakoaineisto

Mikrosimulaation aineistona käytetään Tilastokeskuksen tulonjakoaineiston [20] vuosien 2007–2009 vuosiaineistoja, jossa on tietoja päivähoitomaksuista ja -kuukausista lapsikohtaisesti. Aineisto on kerätty pääosin rekistereistä, mutta kunnallista päivähoitoa koskevat muuttujat on saatu haastattelujen kautta. Aineistot muodostuvat vuosittain 10 137–10 989 kotitaloudesta ja jäseniä näissä on 25 157–27 009 henkilöä. Kunnallisessa kokopäivähoidossa oli vuosina 2007–2009 aineistossa 891–959 lasta ja he elivät 685–720 kotitaloudessa. Vuoden 2008 aineistoa on myös käytetty luotaessa SOMA-mallilla simuloidut aineistot vuosille 2008 ja 2009. Aineistot sisältävät kotitalouskohtaiset korotuskertoimet, joiden avulla kadosta syntyvä otosvinouma voidaan korjata ja luvut voidaan korottaa koko Suomen väestön tasolle.

Aineistoja on pääsääntöisesti kerätty muutamalta maksu-uudistusta edeltävältä vuodelta sekä maksu-uudistuksen jälkeisiltä vuosilta siinä määrin kuin datat ovat kulloinkin valmistuneet ja olleet tutkijoiden käytettävissä. Siten aineiston tarkkuus ja laajuus vaihtelevat tapauskohtaisesti, mikä on lukiessa hyvä tarkistaa taulukkojen ja kuvioiden otsikoista ja alla olevista lähteistä. Tekstissä sekä oheisissa taulukoissa ja kuvioissa on ilmoitettu erikseen, mistä aineistosta kyseinen tulos on laskettu. Tulokäsite on aineistoissa määritelty siten, että päivähoidon maksut määrätään sen perusteella lainsäädäntöön pohjautuen, ts. perheen yhteenlasketut bruttotulot pois lukien erät sosiaalietuudet ja lisättyä elatusmaksut. Mikäli tulokäsite on jokin muu kuin käytettävissä olevat nettotulot tai ns. modifioidut OECD-bruttotulot, niin tämä mainitaan asianomaisessa yhteydessä erikseen.

OECD-määritelmässä perheen tulot lasketaan yhteen ja niitä painotetaan seuraavasti: suurituloisin aikuinen saa painon yksi, muut yli 13-vuotiaat henkilöt (aikuiset tai alaikäiset) painon 0,5 ja alle 14 v. lapset painon 0,3. Siis esimerkiksi 71 900 euron keskimääräisten vuotuisten bruttotulojen nelihenkinen perhe (vuonna 2008), jossa on kaksi aikuista ja kaksi päivähoitoikäistä lasta, saa OECD-kulutussyksikön kooksi 2,1 ja OECD-tuloikseen 34 283 euroa vuodessa kulutussyksikköä kohden pyöristettynä euron tarkkuuteen.

Tulonjakoaineistosta lasketut tulodesiilit tarkoittavat käytännössä aineiston väestöä jaettuna kymmeneen tasasuuruiseen tuloryhmään, jossa ensimmäinen tulodesiili on esimerkiksi se 10 prosenttia väestöstä, jolla on järjestettynä väestön otosyksiköt pienimmästä suurimpaan tulojen suhteen, nimenomaan pienimmät tulot. Vastaavasti kymmenes tulodesiili on se 10 prosenttia väestöstä, jolla on vastaavasti määriteltynä suurimmat tulot. Kyse on tilastollisessa tarkastelussa väestön prosenttikertymästä tietyn muuttujan suhteen, tässä tapauksessa tulojen.

## 3 Maksujärjestelmä ja muutosten vaikutukset

Päivähoidon vuonna 2008 toteutetun maksu-uudistuksen keskeisiä tavoitteita oli korjata asiakasmaksujen jälkeenjääneisyyttä suhteessa yleiseen ansiokehitykseen ja kunnallisen sosiaalitoimen kustannuskehitykseen, helpottaa vanhempien työllistymistä ja opiskelua ja vähentää pienituloisten perheiden ja suurperheiden maksurasitusta ja lisätä maksuperusteiden ymmärrettävyyttä. Tässä luvussa esitellään maksujärjestelmän keskeiset periaatteet, käydään läpi järjestelmässä tapahtuneet muutokset sekä esitetään muutoksilla aikaan saatuja vaikutuksia päivähoidon maksuissa.

### 3.1 Päivähoidon maksujen määräytymisen perusteet ja keskeiset muutokset

Kunnalliset päivähoidon asiakasmaksut määräytyvät päivähoitomaksujen lainsäädännön perusteella yhteneväisesti koko maassa [4, 11]. Asiakasmaksuja käsittelevässä lainsäädännössä maksut on määritelty kokopäiväisen ja osapäiväisen päivähoidon osalta, mutta ei esimerkiksi vuorohoidon osalta. Maksut määräytyvät huoltajien yhteenlaskettujen tulojen ja perheenjäsenten lukumäärän perusteella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut on sidottu sosiaali- ja terveystoimen hintaindeksiin ja asiakasmaksulain [11] 2 §:n 2 momentin perusteella 1.8.2008 lukien. Yleisellä ansiotasoindeksillä tarkistettut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 7 a §:n 3 momentissa tarkoitetut päivähoitomaksun määrittämisessä käytettävät tulorajat ovat esitetty taulukossa 1. Indeksitarkistukset tehdään lainsäädännön perusteella kahden vuoden välein.

Taulukko 1 kuvaa päivähoitomaksujen määräytymistä yksityiskohtaisesti ennen ja jälkeen vuoden 2008 uudistusten. Maksut määräytyvät tietyn prosenttiosuuden mukaan perheen niistä bruttotuloista, jotka ylittävät vähimmäistulorajat. Kuten taulukosta havaitaan, niin prosenttiosuuteen vaikuttavat perheen yhteenlaskettu tulotaso ja perhekoko.

TAULUKKO 1. Päivähoitomaksujen tulorajat ja maksuprosentit.

Perhe-koko	Päivähoitomaksu ennen 1.8.2008		Päivähoitomaksu alkaen 1.8.2008		Päivähoitomaksu alkaen 1.8.2010	
	Tuloraja euroa/kk	Korkein maksu-%	Tuloraja euroa/kk	Korkein maksu-%	Tuloraja euroa/kk	Korkein maksu-%
2	918 €	11,5	1 099 €	11,5	1198 €	11,5
3	1 132 €	9,4	1 355 €	9,4	1477 €	9,4
4	1 344 €	7,9	1 609 €	7,9	1754 €	7,9
5			1 716 €	7,9	1871 €	7,9
6			1 823 €	7,9	1988 €	7,9

Lähde: Finlex, [www.finlex.fi/fi/](http://www.finlex.fi/fi/), [4] ja [9].

Lainsäädännössä päivähoitomaksuille on määritelty lapsikohtainen maksukatto ja niin sanottu nollamaksuluokka, jossa maksuja ei peritä. Nollamaksuluokka perustuu lainsäädännön määrittelemään maksujen lapsikohtaiseen minimitasoon, jota pienempiä laskennallisia maksuja ei peritä. Maksukatto tarkoittaa lainsäädännön määrittelemää maksujen lapsikohtaista enimmäismäärää, jonka ylitse meneviä laskennallisia maksuja ei peritä.

Päivähoitomaksujen tulokäsitemäärittelyssä laissa sosiaali- ja terveyshuollon asiakasmaksuista. Tuloja ovat veronalaiset ja verottomat tulot, mutta eivät esimerkiksi eräät merkittävät sosiaalietuudet kuten: lapsilisät, asumistuki, kotihoidontuki tai opintoraha. Sen sijaan elatusapu ja elatustuki lasketaan tuloksi maksuja määrättäessä [11]. Jatkossa, kun puhutaan perheen tuloista tai maksuja määrittävistä tuloista, käytetään tätä tulokäsitettä.

Ennen vuotta 2008 lainsäädännössä suurin perhekokoon, jolle tulorajat määriteltiin, oli yksinhuoltajaperheille kolme ja kahden vanhemman perheille neljä henkeä, eli perhekokoon vaikutti enintään kaksi päivähoitoikäistä lasta (taulukko 1). Kolmas ja sitä seuraavat päivähoitoikäiset lapset vaikuttivat kuitenkin päivähoitomaksuihin alentamalla kukin 89 eurolla tulorajaa, jonka jälkeen päivähoitomaksua aletaan periä. Uusissa maksuperusteissa tuloluokkien määrä kasvatettiin kuuteen. Jos perheen koko on suurempi kuin kuusi (6), lisätään maksun määräämisen perusteena olevaan tulorajaan 117 euroa kustakin seuraavasta perheen alaikäisestä lapsesta.

Aikaisemmin perhekoossa ja tulorajoissa huomioitiin vain päivähoitoikäiset, 1.8.2008 alkaen kaikki perheessä asuvat alaikäiset lapset. Uudessa lainsäädännössä aikuiset ja lapset vaikuttavat perhekokoon samalla tavalla. Esimerkiksi yhden vanhemman ja kahden lapsen perheen tuloraja on sama kuin kahden vanhemman ja yhden lapsen; kahden hengen perhe tarkoittaa ainoastaan yhden lapsen yksinhuoltajaa. Päivähoitomaksuprosentti tulorajan ylittävistä tuloista on suurin kahden henkilön perheillä (11,5 %), kolmen hengen perheillä 9,4 % ja pienin (7,9 %) tätä suuremmilla perheillä.

Nämä prosentit eivät muuttuneet päivähoitomaksu-uudistuksessa vuonna 2008. Taulukkoon 1 tuli uusiksi maksuluokiksi viiden ja kuuden henkilön perheet vuonna 2008.

Päivähoitomaksuilla on lapsikohtainen katto, jota korotettiin vuoden 2008 uudistuksessa nuorimman lapsen 200 eurosta 233 euroon kuukaudessa ja toiseksi nuorimman lapsen 180 eurosta 210 euroon kuukaudessa. Seuraavaksi nuorempien lasten päivähoitomaksun katto on 20 prosenttia (40 ennen ja 46,6 euroa uudistuksen jälkeen) ensimmäisen, eli perheen nuorimman päivähoitoa käyttävän lapsen päivähoitomaksusta. Alin perittävä päivähoitomaksu oli uudistuksen jälkeen 21 euroa, aikaisemmin 18 euroa kuukaudessa lasta kohti [4, 5, 11]. Sitten nämä rajat ovat edelleen muuttuneet vuonna 2010 maksujen indeksikorotusten myötä. Päivähoitomaksuja määrääviä tulo-rajajoja nostettiin ansiotasoindeksillä eli 9,0 prosenttia. Ylintä mahdollista maksua nostettiin myös 9,0 prosenttia. Näin ollen perheen nuorimman lapsen päivähoidosta perittävä maksu on korkeimmillaan 254 euroa ja alimmillaan 23 euroa. Vuoden 2010 tai 2012 indeksikorotusten vaikutusten arviointi ei kuitenkaan kuulu tämän raportin tutkimusalueeseen.

## 3.2 Esimerkkejä maksujen määräytymisen muutoksista maksuluokittain ja perhetyypeittäin

Seuraavassa lasketaan esimerkkejä taulukkoon 1 perustuen niin, että tulokäsite on maksujen määräytymisperusteena lainsäädännössä käytetyt perheen tulot. Taulukosta 1 nähdään, että esimerkiksi yksinhuoltajalle, jolla on kaksi lasta päivähoidossa ja tulot 1 800 euroa kuukaudessa (elätustuki 259,82 eur/kk ja ansiotulot 1 540,18 eur/kk) maksut ovat seuraavat:

- Ennen uudistusta:  $(1\,800 - 1\,132) \cdot 0,094 = 60,12$  euroa per lapsi eli yhteensä 120,24 euroa
- Uudistuksen jälkeen:  $(1\,813 - 1\,355) \cdot 0,094 = 43,05$  euroa per lapsi eli yhteensä  $2 \cdot 43,05$  euroa = 86,10 euroa (1 813 euroa, koska elätustuki nousee 13 eurolla).

Maksut ovat 6,7 % ja 4,6 % yksinhuoltajan tuloista ennen ja jälkeen vuoden 2008 uudistuksen.

Vastaavasti palkansaajaparilla, jonka yhteenlasketut tulot ovat 3 600 euroa kuukaudessa (1 800 euroa/kk/hlö) ja kaksi lasta päivähoidossa maksu on ennen uudistusta:

- $(3\,600 - 1\,344) \cdot 0,079 = 178,22$  euroa /lapsi, eli yhteensä 356,45 euroa;
- ja uudistuksen jälkeen  $(3\,600 - 1\,609) \cdot 0,079 = 157,3$  euroa/lapsi, eli yhteensä  $2 \cdot 157,3$  euroa = 314,6 euroa.

Maksut ovat 9,9 % ja 8,7 % kotitalouden yhteenlasketuista tuloista ennen ja jälkeen maksu-uudistuksen.

Vastaavasti kahden lapsen pariskunnalle, joista esimerkiksi vain toisella puolisella on edellä mainitut tulot (ja toisella ei maksuperusteisiin kuuluvia tuloja)  $(1\,800 - 1\,609) \cdot 0,079 = 15,09$  euroa per lapsi, maksut ovat yhteensä 30,18 euroa. Tämä on kuitenkin alle 21 euroa lasta kohden, joten maksua ei peritä. Yhden ja kahden vanhemman perheet eivät ole keskenään vertailukelpoisia tulojensa ja etuuksiensa suhteen, mutta esitetyissä esimerkeissä jommankumman tai molempien vanhempien palkkataso on aina sama kuin yksinhuoltajan, jonka tuloihin on laskettu sisältyväksi elatustuki.

Maksukatto (233 euroa vuonna 2008, 254 euroa vuonna 2010) saavutetaan kahden lapsen yksinhuoltajan osalta 3 834 euron ja kahden lapsen ja kahden vanhemman osalta 4 558 euron kuukausituloilla [2]. Tämä merkitsee kahden vanhemman ja kahden lapsen perheen osalta 2 279 euron tuloja per huoltaja, mikä on huomattavasti vähemmän kuin keskimääräinen suomalaisen työssäkäyvän henkilön kuukausipalkka vuonna 2008. Tilastokeskuksen palkkarakennetilaston mukaan kaikkien kokoaikaisten palkansaajien keskimääräinen kuukausiansio oli vuoden 2008 viimeisellä neljänneksellä bruttona 2 876 euroa ja mediaaniansio 2 551 euroa. Parhaiten palkattu kymmenesosa (9. desiili) palkansaajista ansaitsi yli 4 287 euroa ja matalapalkkaisin kymmenesosa (1. desiili) alle 1 826 euroa kuukaudessa bruttona. Edellä olevista esimerkeistä havaitaan, että päivähoitomaksu toimii perheiden tuloeroja tasaavasti.

Esimerkkitapauksena tämä vastaisi kahden aikuisen ja kahden päivähoitoikäisen lapsen perhettä, jossa suurituloisemman aikuisen tulot olisivat bruttona esim. 3 000 eur/kk ja pienituloisemman 2 500 euroa/kk. Kaikkien kokoaikaisten palkansaajien keskimääräinen kuukausiansio oli vuoden 2010 viimeisellä neljänneksellä bruttona 3 043 euroa/kk Tilastokeskuksen uusimpien tietojen mukaan.

Tarkastellaan seuraavaksi päivähoitomaksuja eri Tilastokeskuksen määrittelemillä tulotasoilla. Tilastokeskuksen määritelmän mukaan kotitalouden pienituloisuusaste tarkoittaa sitä, että kotitalouden käytettävissä olevat tulot ovat 60 % tai alle kaikkien kotitalouksien mediaanitulosta. Tilastokeskuksen tulonjakotilaston korkeimman tulodesiilin, keskituloisen, pienituloisuusrajalla olevan palkansaajaperheen tai yksinhuoltajan päivähoitomaksut on esitetty taulukossa 2, joka kuvaa päivähoitomaksulainsäädännön 1.8.2008 toteutettujen muutosten vaikutusta perhetason tuloihin. Näitä tulorajoja voidaan verrata päivähoidon maksuluokkiin ja selvittää, miten maksut kohdistuvat eri tulotasoille.

Taulukossa 2 on esitetty esimerkkilaskelmia päivähoitomaksuista eri tuloilla, eri perhetyypillä ja eri alle kouluikäisten päivähoidossa olevien lasten määrillä (ei siis yli 6-vuotiaita lapsia perheessä). Siitä havaitaan, että pienituloisuusrajalla oleville kotitalouksille päivähoitomaksu on merkittävä kustannuserä kotitalouden bruttotuloista. Pienituloinen kotitalous (4 lasta) maksaa tuloistaan suhteellisesti enemmän maksuina, kuin suurituloinen. Tämä tulos vahvistuu Kakwani-indeksilaskelmista myöhemmin. Päivähoidon maksu-uudistus on tosin tuonut lievää helpotusta pienituloisten tilanteeseen alentamalla lapsikohtaisia maksuja keskimäärin 20 eurolla. Tästä huolimatta päivähoidon maksut ovat taulukossa 2 vähintään 100 euroa kuukaudessa perhetyypistä riippuen.

Taulukon 2 esimerkkien mukaan vuonna 2008 toteutetun maksu-uudistuksen keskeisimmät maksuluokkamuuтокset alensivat eniten yksinhuoltajien ja suurten lapsiperheiden päivähoitomenoja nostamalla maksuttoman ja alimpien tuloluokkien rajoja suhteellisesti eniten. Käytännössä tämä tarkoittaa, että 0-maksuluokkaan ja aikaisempaa alempiin maksuluokkiin kuuluvien perheiden määrä kasvoi. Yksilapsisen kahden vanhemman perheen päivähoitomaksut alenivat noin 20 euroa kuukaudessa tulovälillä 1 670–3 340 euroa ja nousivat korotetulle enimmäistasolle, kun tulot ylittivät noin 4 100 euroa kuukaudessa. 2–3-lapsisen perheen päivähoitomaksut laskivat 45–90 euroa alle 3 800 ansaitsevissa perheissä ja nousivat 63–70 euroa, kun yhteiset tulot ylittivät 5 000 euroa kuukaudessa (2 500 euroa per palkansaaja). Yksinhuoltajien päivähoitomaksu aleni yksilapsisissa perheissä noin 2 500 euron ja 2-lapsisissa perheissä huoltajien noin 3 000 euron yhteenlaskettuun kuukausipalkkatasoon saakka.

Taulukosta 2 voidaan helposti nähdä, että yksinhuoltajat ja suurperheet ovat hyötynneet rahamääräisesti eniten maksu-uudistuksesta. Muuten suhteellisesti hyötyerot ovat pieniä ja jakautuvat pienituloisille kotitalouksille kautta linjan varsin tasaisesti. Maksu-uudistus on taulukon 2 tulosten perusteella helpottanut joidenkin erityisryhmien kuten pienituloisten kahden huoltajan perheiden ja alle keskituloisten yksinhuoltajien asemaa. Asiaksmaksujen kasvusta suurimman osan rahoittavat hieman perhekohtaisen keskitulon ylittävät kahden huoltajan kotitaloudet. Taulukossa 2 esitetyt laskelmat pohjautuvat tietoihin muuttuneista maksuperusteista sekä esimerkkilaskelmiin erilaisilla perherakenteilla ja tulotasolla. Seuraavassa luvussa esitetään tuloksia toteutuneisiin tilastotietoihin perustuen. Toteutuneet tulokset antavat osittain eri kuvan kuin taulukossa 2 on esitetty. Toteutuneiden maksujen arviointi pohjautuu kuitenkin otosaineistoon, jonka avulla ei päästä arvioimaan kaikkia muutoksia.

Päivähoitomaksujen progressiivisuutta (vaihtoehtoisesti regressiivisyyttä) eri tuloluokkien osalta voidaan kattavammin tarkastella laskennallisen Kakwani-indeksin perusteella SOMA-mikrosimulaatiomallin avulla [56, 58, 59]. Näitä käsitellään tarkemmin luvussa 3.3 Kakwani-laskelmien yhteydessä. On tärkeää tutkia, miten maksut kohdentuvat kaikkein heikoimmassa asemassa olevien perheiden osalta. Esimerkiksi yksittäisen ryhmän osalta tulokehitys on ollut kuitenkin heikointa kahden huoltajan talouksissa, joiden nuorin lapsi on alle 7-vuotias koko tarkasteluajanjaksona 1990–2008. Lapsettomien parien, joissa viitehenkilö on yli 34-vuotias, tulot ovat kasvaneet huomattavasti nopeammin kuin muiden saman elinkaarivaiheen ryhmien tulot vastaavana ajanjaksona.

TAULUKKO 2 Malliperhelaskelmia päivähoitomaksujen muutoksista neljällä eri tulotasolla, (maksut ennen ja jälkeen 1.8.2008).

Päivähoitomaksut A. Suurituloisilla (1.tulodesiili), B. Keskituloisilla (5. tulodesiili), C. Pienituloisurajalla ja D. Nollamaksurajalla									
Yksinhuoltaja-kotitalouden tulot ja perhekoko	Kotitalouden tulot, brutto, euroa/kuukausi	Päivähoito-maksu, ennen 1.8.-08	Päivähoito-maksu, jälkeen 1.8.-08	Maksujen erotus, uusi-vanha	Kotitalouden tulot ja perhekoko (puolison tulot 67 % rikkaamman tuloista)	Kotitalouden päämiehen tulot, brutto, euroa/kuukausi.	Päivähoito-maksu, ennen 1.8.-08	Päivähoito-maksu, jälkeen 1.8.-08	Maksujen erotus, uusi-vanha
A.suurituloinen yh-aikui-nen ja 1 lapsi alle 7 v.	5 000	200	233	33	A. 2 aikuista (vanhemmat) ja 1 lapsi alle 7 v.	5 000	200	233	33
yh-aikuinen ja 2 lasta alle 7 v.	5 000	380	443	63	(vanhemmat) ja 2 lasta alle 7 v.	5 000	380	443	63
yh-aikuinen ja 4 lasta alle 7 v.	5 000	460	536	76	(vanhemmat) ja 4 lasta alle 7 v.	5 000	460	536	76
B. keskituloinen yh-aikui-nen ja 1 lapsi alle 7 v.	2 750	200	205	5	B. 2 aikuista (vanhemmat) ja 1 lapsi alle 7 v.	2 750	200	233	33
yh-aikuinen ja 2 lasta alle 7 v.	2 750	353	311	-42	(vanhemmat) ja 2 lasta alle 7 v.	2 750	380	443	63
yh-aikuinen ja 4 lasta alle 7 v.	2 750	438	295	-143	(vanhemmat) ja 4 lasta alle 7 v.	2 750	460	516	56
C. pienituloisen yh-aikui-nen ja 1 lapsi alle 7 v.	2 026	139	119	-20	C. 2 aikuista (vanhemmat) ja 1 lapsi alle 7 v.	1 686	168	147	-21
yh-aikuinen ja 2 lasta alle 7 v.	2 500	306	264	-42	(vanhemmat) ja 2 lasta alle 7 v.	1 970	315	273	-42
yh-aikuinen ja 4 lasta alle 7 v.	3 449	460	437	-23	(vanhemmat) ja 4 lasta alle 7 v.	2 538	460	446	-14
D. nollamaksu-raja: yh-aikuinen ja 1 lapsi alle 7 v.	1000	24	0	-24	D. 2 aikuista (vanhemmat) ja 1 lapsi alle 7 v.	750	0	0	0
yh-aikuinen ja 2 lasta alle 7 v.	1250	71	0	-71	(vanhemmat) ja 2 lasta alle 7 v.	1 000	52	0	-52
yh-aikuinen ja 4 lasta alle 7 v.	1250	86	0	-86	(vanhemmat) ja 4 lasta alle 7 v.	1 250	89	0	-89

Lähde: kirjoittajien laskelmat ja Tilastokeskuksen pienituloisurajat [2] ja [8]. (HUOM! Yksinhuoltajien tuloihin lisätään taulukon tulotietojen lisäksi KELAn elatustuki, esim. vuonna 2012: 147,96 eur/kk).

### 3.3 Maksujen muutokset perheittäin ja tulojakauman mukaan

Maksu-uudistuksessa muutettiin päivähoitomaksujen tuloarajoja ja perhekäsitettä. Tässä luvussa tarkastellaan vuosina 2007–2009 tapahtuneita muutoksia nuorimman lapsen päivähoitomaksuissa perheen koon ja tulodesiilin (tulojakauman)<sup>1</sup> mukaan. Taulukoissa esitetään maksujen nimelliset muutokset ja keskihajonnat. Tulot ovat samaan aikaan muuttuneet eri tavalla eri luokissa, joten tässä yhteydessä ei lähdetä deflatoimaan nimellisiä muutoksia. Luvussa 3.4 pureudutaan tarkemmin maksujärjestelmän tulonjakovaikutuksiin, järjestelmän progressiivisuuteen ja muutoksiin siinä.

#### 3.3.1 Päivähoidon maksut lasten lukumäärän mukaan

Päivähoidon lapsikohtaiset maksut ovat vuosina 2007–2009 nimellisesti nousseet kaikissa paitsi yli 5 lapsen perheissä vuoden 2008 uudistuksen seurauksena (taulukko 3). Suurten perheiden osalta maksut näyttävät myös noudattavan asetettuja tavoitteita, eli lasten lukumäärän kasvu pienentää päivähoidon maksuja. Esimerkiksi yhden lapsen perheissä maksut olivat vuonna 2009 noin 161 euroa, kun ne neljän lapsen perheissä olivat noin 147 euroa lasta kohti kuukaudessa. Kahden ja kolmen lapsen perheillä maksut kuitenkin nousivat verrattuna yhden lapsen perheisiin. Keskimäärin lapsikohtainen maksu oli vuonna 2009 noin 162 euroa. Erot perheiden välillä ovat kuitenkin pienet. Vaikka aineistosta laskettujen keskiarvojen perusteella voidaan esittää, että maksut laskevat perheen koon mukaan, ovat luvut kuitenkin niin lähellä toisiaan että ne mahtuvat samaan luottamusväliin lukuun ottamatta yli viiden lapsen perheitä. Näin ollen tilastollisesti merkitseviä eroja taulukon 3 keskiarvojen välillä ei otoksessa ole.

**TAULUKKO 3. Päivähoitomaksu, euroa kuukaudessa, lasten lukumäärän mukaan (k.a. = keskiarvo, k.h. = keskihajonta).**

€/kk lapsia	2007				2008				2009			
	otos	väestö	k.a.	k.h.	otos	väestö	k.a.	k.h.	otos	väestö	k.a.	k.h.
1	179	4 3586	142,18	65,79	179	4 4576	146,9	73,44	189	41 402	161,11	79,64
2	282	59 075	153,07	56,72	284	55 520	158,09	62,29	306	61 169	165,12	72,29
3	117	19 999	152,29	50,22	135	21 524	150,91	65,6	123	19 677	168,69	67,49
4	38	5 341	131,06	65,11	30	5 312	164,83	57,73	39	5 937	147,49	80,19
5+	16	1 683	120,43	63,22	10	1 748	150,89	67,22	15	2 924	103,12	80,4
kaikki	632	129 684	147,96	59,86	639	128 680	153,19	67,02	672	131 109	162,21	75,22

1. Tässä luvussa esitetyt euromääräiset maksut kuukautta kohti on laskettu perheen nuorimman lapsen mukaan. Muiden lasten ja koko perheen maksut seuraavat tätä. Tämän luvun tiedot on laskettu Tilastokeskuksen tulonjakoa-aineiston tiedoista (ks. luku 2, tutkimusaineisto).



Taulukossa 3 esitetyissä luvuissa ovat mukana ns. nollamaksuluokkaan kuuluvat. On selvää, että näiden huomioiminen laskee keskiarvoja. Taulukossa 4 onkin esitetty keskimääräiset maksut perheen koon mukaan ilman nollamaksuluokassa kuuluvia lapsia, joita vuonna 2009 oli yhteensä 8 894. Tämä vastasi noin 6,8 prosenttia kaikista lapsista, mutta tämä osuus vaihtelee selvästi kuukausittain.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tuoreen selvityksen mukaan vuonna 2010 lapsista 16,1 prosenttia kuului maksuluokkaan, josta maksuja ei peritä [49]. Tämä oli selvästi enemmän kuin vuonna 2007 (11,8 %). Korkeinta päivähoitomaksua maksaneiden osuus oli puolestaan laskenut samana aikana 34,8 prosentista 27,3 prosenttiin.<sup>2</sup> Nämä tiedot oli kerätty yhden kuukauden osalta joulukuussa 2010, joten vaihtelua koko vuoden tilanteeseen voi esiintyä.

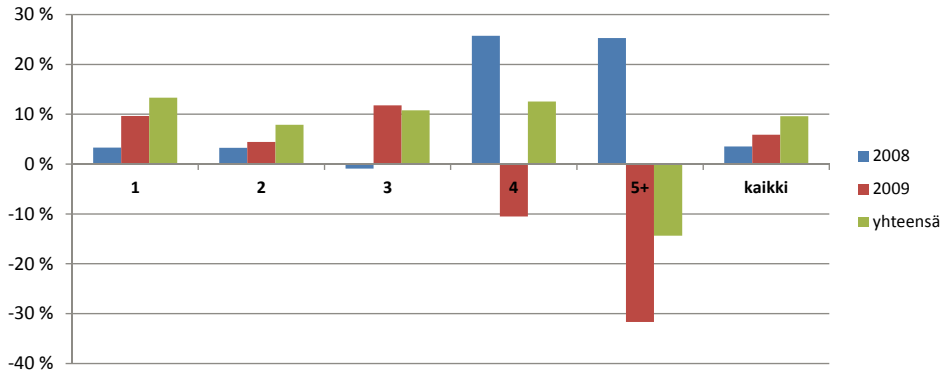
Kun pienimmät maksut, joita ei peritä asiakkailta, poistetaan tarkastelusta, niin keskiarvot nousevat. Suhteellisesti eniten näitä ns. nollamaksuluokkaan kuuluvia on suurimmissa perheissä, mutta myös yhden lapsen perheissä heitä oli yli 10 prosenttia. Vähiten nollamaksuja oli kahden ja kolmen lapsen perheissä. Kun perimättä jätetyt pienimmät maksut poistetaan laskuista, laskevat keskimääräiset maksut lasten lukumäärän mukaan. Tulosten yleistettävyyteen pätevät samat ongelmat kuin edelläkin. Luottamusväleillä tarkasteltuna kaikki muut paitsi yli viiden lapsen perheet mahtuvat samaan luottamusväliin. (taulukko 4)

**TAULUKKO 4. Päivähoitomaksu kuukaudessa lasten lukumäärän mukaan (ilman nollamaksuja).**

€/kk lapsia	2007				2008				2009			
	otos	väestö	k.a.	k.h.	otos	väestö	k.a.	k.h.	otos	väestö	k.a.	k.h.
1	172	40 606	152,62	55,26	165	39 928	164	56,71	176	37 208	179,27	61,66
2	275	56 797	159,21	48,67	270	52 425	167,42	50,47	292	58 260	173,36	63,7
3	112	19 376	157,18	42,81	127	19 874	163,43	51,12	118	19 097	173,82	61,66
4	35	4 827	145,01	51,63	27	4 851	180,5	28,67	35	5 234	167,3	63,08
5+	14	1 463	138,54	45,69	10	1 592	165,68	50,11	14	2 416	124,8	71,54
kaikki	608	123 069	155,91	50,35	599	118 670	166,11	52,19	635	122 215	174,01	63,37

Kuviossa 4 on esitetty päivähoitomaksujen keskimääräiset muutokset erikokoisissa perheissä nuorimman lapsen maksun osalta. Kaikilla perheillä maksut ovat nousseet keskimäärin 9,6 prosenttia. Nimellisesti maksut ovat laskeneet ainoastaan yli viiden lapsen perheissä. Muutokset ovat osittain suuria, mutta ne tasoittuvat, kun huomioidaan muutokset tuloissa, jotka erityisesti vuonna 2008 olivat suuria. Maksut ovat nousseet eniten yhden lapsen perheissä, joten tässä mielessä uudistus on onnistunut.

2. Tässä tarkoitetaan korkeinta mahdollista maksua maksaneita, ei korkeinta maksuprosenttia.



Kuvio 4. Päivähoidon maksujen nimellinen muutos prosenteissa lasten lukumäärän mukaan.

Tutkimusaineistosta laskettiin keskimääräiset lapsikohtaiset maksut nuorimman lapsen osalta myös yksinhuoltajaperheiden lapsille verrattuna muihin lapsiin. Otoksen jäädessä pieneksi, ei aineistosta saada eriteltyä yksinhuoltajaperheitä tulojen mukaan. Keskimäärin yksinhuoltajaperheet maksoivat selvästi alempia maksuja kuin muut perheet. Vuonna 2009 yksinhuoltajaperheen maksu ensimmäisestä lapsesta oli keskimäärin 101,1 euroa kun se muilla oli 176,8 euroa. Tämä ero oli myös tilastollisesti merkitsevä. Yksinhuoltajien maksut ovat kuitenkin keskimäärin nousseet tutkimusaineiston perusteella selvästi enemmän kuin muilla. Osasyyn tähän on suuri hajonta tulojen suhteen sekä pieni otoskoko. Vaikka keskiarvoilla tarkasteltuna näyttää siltä, että matala- ja keskituloisten yksinhuoltajien maksut ovat laskeneet ja suurituloisten nousset, ei tilastollista eroa tälle saada.

### 3.3.2 Päivähoidon maksut tulodesiileittäin

Tutkimuksessa laskettiin myös keskimääräiset kuukausimaksut kokopäivähoidolle bruttotulodesiileittäin. Taulukosta 5 nähdään, että vuodesta 2008 vuoteen 2009 nimelliset maksut ovat laskeneet desiileissä 1, 3 ja 5 ja nousseet kaikissa muissa tuloluokissa. Taulukosta nähdään hyvin, miten maksut nousevat tulojen myötä. Taulukko vahvistaa myös aiempaa käsitystä siitä, että korkeimpia maksuja maksetaan jo varsin keskimääräisillä tuloilla. Tulodesiileissä 7 maksut ovat jo lähes samalla tasolla kuin korkeimmissa tuloluokissa eivätkä maksut tästä enää nouse merkittävästi. Sama ilmiö on havainnollistettu myös kuviossa 5.

**TAULUKKO 5. Päivähoidon maksut bruttotulojen tulodesiileittäin (euroa/kk, k.a. = keskiarvo ja k.h. = keskihajonta).**

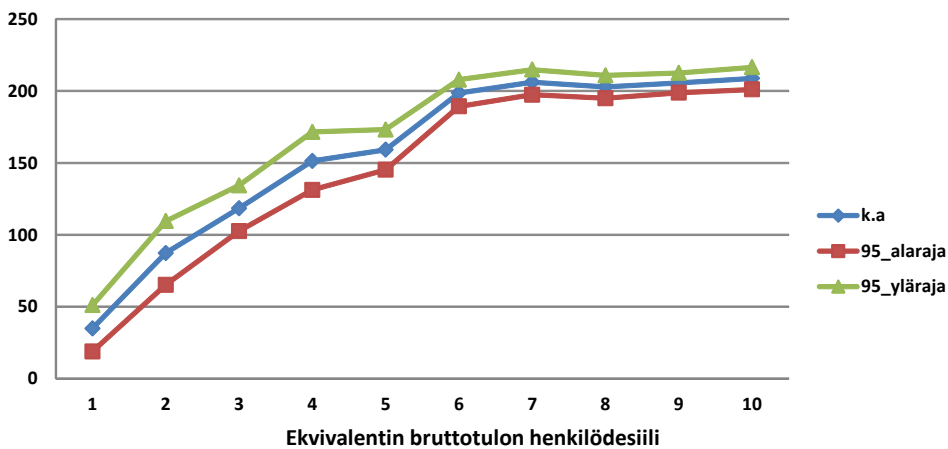
Desiili	Vuosi 2007				2008				2009			
	otos	väestö	k.a.	k.h.	otos	väestö	k.a.	k.h.	otos	väestö	k.a.	k.h.
1	61	32 455	54,48	65,9	74	32 803	39,92	62,21	68	43 321	41,18	56,79
2	64	45 322	80,22	48,49	61	50 114	71,43	61,68	62	38 168	85,87	71,91
3	68	47 876	138,86	44,42	75	47 196	143,19	52,9	77	52 521	116,9	61,22
4	70	50 955	138,16	56,8	73	50 426	157,33	52,16	63	48 370	152,89	76,55
5	73	54 308	168,72	44,5	73	53 725	174,5	47,99	80	46 343	159,96	60,13
6	72	61 687	173,73	34,7	81	53 086	179,71	32,25	66	56 704	197,96	38,69
7	82	58 464	176,01	30,38	63	72 564	181,35	45,9	72	59 984	204,62	37,37
8	53	57 393	176,73	32,4	47	52 327	186,78	28,39	73	57 158	203,05	34,56
9	57	50 182	171,98	35,37	43	41 728	191,2	30,13	57	67 553	204,61	34,11
10	32	38 249	182,07	29,68	49	43 943	187	36,29	54	43 441	206,5	37,57
kaikki	632	496 891	150,94	57,21	639	497 912	155,9	64,99	672	513 563	163,38	74,01

Perimättä jätettäviä maksuja (nollamaksuja) kohdistuu luonnollisesti eniten alimpiin tulodesiileihin. Näin ollen taulukon 6 tiedot, jossa esitetään keskimääräiset maksut tulodesiileittäin, kun perimättä jätettävät maksut on poistettu aineistosta, muuttuvat eniten alimmissa desiileissä. Viiden ylimmän desiilin osalta tiedot ovat käytännössä samat.

**TAULUKKO 6. Päivähoidon maksut bruttotulodesiileittäin (ilman nollamaksuja, euroa/kk).**

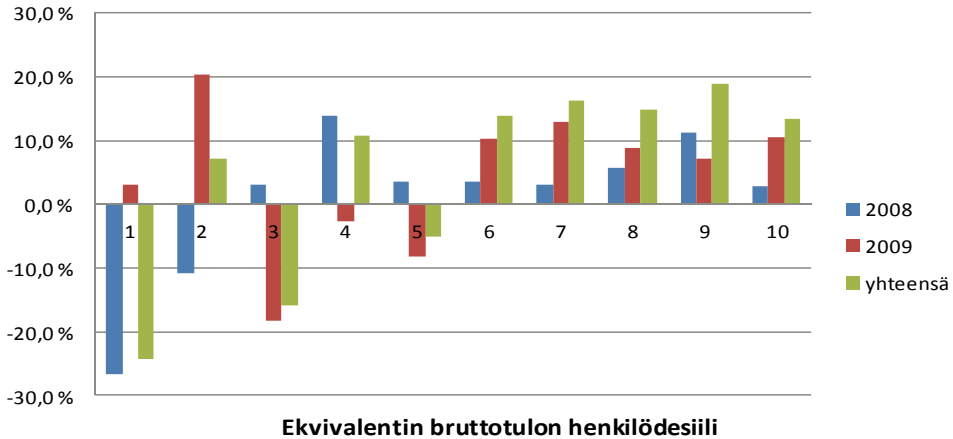
Desiili	Vuosi 2007				2008				2009			
	otos	väestö	k.a.	k.h.	otos	väestö	k.a.	k.h.	otos	väestö	k.a.	k.h.
1	46	16 965	104,23	55,89	42	13 359	98,02	61,72	42	22 042	80,93	55,87
2	60	41 632	87,33	44,03	57	36 805	97,26	51,65	58	31 207	105,02	65,67
3	65	47 876	138,86	44,42	75	47 196	143,19	52,9	72	51 332	119,61	59,26
4	69	48 851	144,11	50,07	72	50 426	157,33	52,16	63	46 945	157,53	72,85
5	72	54 308	168,72	44,5	72	52 934	177,11	43,31	79	45 174	164,1	55,04
6	72	61 292	174,85	31,87	80	53 086	179,71	32,25	66	56 704	197,96	38,69
7	82	58 464	176,01	30,38	63	71 367	184,39	39,77	71	59 877	204,99	36,39
8	53	57 393	176,73	32,4	47	52 327	186,78	28,39	73	57 158	203,05	34,56
9	57	50 182	171,98	35,37	43	41 728	191,2	30,13	57	67 553	204,61	34,11
10	32	38 249	182,07	29,68	48	43 179	190,31	26,66	54	43 441	206,5	37,57
kaikki	608	475 212	157,82	48,33	599	462 407	167,87	50,39	635	481 433	174,29	62,79

Kuviossa 5 on esitetty vuoden 2009 keskimääräiset lapsikohtaiset maksut ja niiden luottamusvälit tulodesiileittäin. Kuviosta nähdään kuinka keskimääräiset maksetut maksut eivät merkittävästi nouse kuudennen tulodesiilin jälkeen. Mikäli politiikkatavoitteena on maksujen neutraalisuus tulojen kasvun suhteen, niin maksujen pitäisi kasvaa lineaarisesti tulojen mukaan (esim. suhteellinen verotus). Nyt maksut ovat regressiiviset (ks.luku 3.4). Kuviosta nähdään myös, että keskimääräiset maksut jäävät selvästi korkeimmasta maksusta (233 €) myös korkeimmissa desiileissä. THL:n tuoreen selvityksen [49] mukaan korkeinta mahdollista maksua maksettiin Suomessa 27,3 prosentista lapsia vuonna 2010, missä on laskua vuoden 2007 jälkeen. Alueellinen hajonta on kuitenkin huomattavaa ja eräissä kasvukeskuksissa vastaava prosenttiosuus on lähellä tai jopa yli 50 prosenttia.



KUVIO 5. Kokopäivähoidon hoitomaksujen keskiarvot ja 95 prosentin luottamusvälit vuonna 2009 tulodesiileittäin (euroa/kk).

Kuviossa 6 esitetään päivähoitomaksujen prosentuaaliset muutokset tulodesiileittäin. Nämä luvut esittävät maksujen nimellisiä muutoksia vuosien 2007–2009 välillä. Samaan aikaan myös tulot ovat muuttuneet, joten maksujen muutos suhteessa tuloihin on maltillisempaa kuin kuvion nimelliset muutokset. Keskimäärin ansiotulot ovat nousseet vuosien 2007–2009 aikana yhteensä noin 9,7 prosenttia, joten keskimäärin maksujen reaaliomuutos on ollut 0,7 prosenttia. Desiileittäin tulot muuttuvat kuitenkin erilaila, joten tässä pitäydytään nimellisessä tarkastelussa.



Kuvio 6. Päivähoitomaksujen nimellinen muutos tulodesiileittäin.

Maksut ovat siis muuttuneet eri suuntiin eri tulodesiileissä, eikä muutos ole välttämättä ollut lineaarista tulojen suhteen tarkasteluna. Kuitenkin kuvio 5 osoittaa, että vuoden 2009 järjestelmässä porrastus tulojen suhteen toimii melko hyvin aina kuudenteen desiiliin asti. Tämän jälkeen tulojen nousu ei enää nosta maksuja. Toisaalta luottamusvälien huomioiminen asettaa lähes kaikki tulodesiilit lähelle toisiaan. Esimerkiksi viisi ylintä desiiliä mahtuvat samaan luottamusväliin, eikä näiden välistä eroa voida tilastollisesti osoittaa. Kuvioista 5 kuitenkin nähdään, että porrastusta tulojen mukaan kuitenkin on.

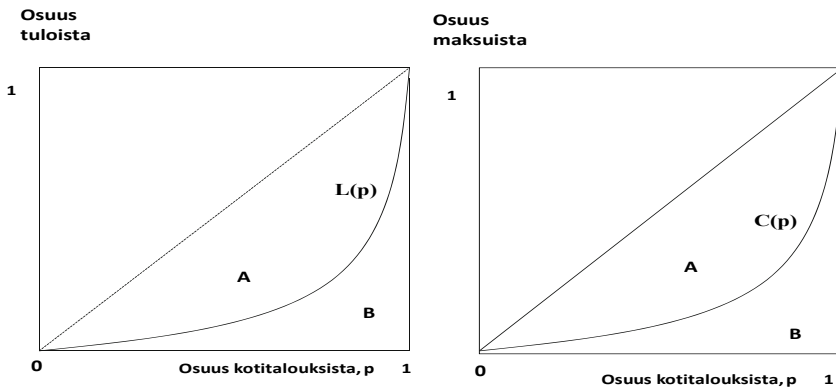
Maksu-uudistus näyttäisi vaikuttaneen myös maksujakauman ääripäiden asiakasmääriin. Asiakkaiden, joiden maksuja ei peritä, osuus on kasvanut vuosien 2007–2010 välillä 4,3 prosenttiyksikköä ollen noin 16 prosenttia vuoden 2010 joulukuussa. Vastaavasti korkeinta maksua maksavien asiakkaiden osuus on laskenut samana ajanjaksona 7,5 prosenttiyksikköä ollen 27,3 prosenttia vuonna 2010 [49]. Maksujen porrastus näyttäisi tilastojen valossa nousseen. Päivähoitomaksujen progressiivisuudelle ei kuitenkaan ole asetettu selviä tavoitteita. Maksujärjestelmän oikeudenmukaisuus ja tavoiteltu progressiivisuusaste ovat arvokysymyksiä, joihin ei tässä tutkimuksessa oteta kantaa. Seuraavassa luvussa on tarkasteltu tarkemmin maksujen progressiivisuuskysymystä ja maksumuutoksen vaikutusta siihen.

## 3.4 Maksu-uudistus ja päivähoitomaksujen progressiivisuuden muutos

Vertikaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumista päivähoidon maksujen jakautumisesta eri tuloluokissa arvioidaan seuraavaksi Kakwani-indeksin avulla [56, 57, 58, 59]. Indeksillä määritellään maksettujen tulonsiirtojen konsentraatioindeksi (C) ja kokonaistulojen Gini-indeksin (G) erotuksena

Kakwani-indeksi =  $K = C - G$  = konsentraatioindeksi - Gini-indeksi

Gini-indeksin määrittely ja laskeminen perustuvat Lorenz-käyrään  $L(p)$ , jota yleisesti käytetään tulojen tasaisuuden kuvaamiseen. Kun Lorenz-käyrää muodostetaan, kotitaloudet järjestetään ensin pienituloista suurituloisimpaan, jolloin kuvaajan (kuvio 7) vaak akselin arvot määrittelevät pienituloisimpien kotitalouksien suhteellista osuuden kaikista kotitalouksista. Kuvion pystyakselilla puolestaan kuvataan näin järjestettyjen kotitalouksien kumulatiivinen osuus kokonaistuloista. Lorenz-käyrä kuvaa siis sen, kuinka suuri osuus kokonaistuloista on X prosentilla pienituloisimmista kotitalouksista.



Kuvio 7. Lorenz- ja keskittymiskäyrät (1 = 100 prosenttia, 0 = 0 prosenttia).

Keskittymisindeksin laskeminen perustuu puolestaan keskittymiskäyrään  $C(p)$ , joka kuvaa maksujen (kuten verojen tai päivähoitomaksujen) jakautumista eri tuloluokissa. Keskittymiskäyrä kuvaa sitä, kuinka suuren osuuden kokonaismaksuista maksaa X prosenttia pienituloisimmista kotitalouksista.

Lorenz- ja keskittymiskäyrien avulla voidaan tehdä päätelmiä tulojen ja maksujen jakautumisesta eri tuloluokissa. Tulojakauma on tasainen, jos X prosentilla pienituloisimmista kotitalouksista on X prosenttia kokonaistuloista. Lorenz-käyrä vastaa tuolloin kuvion 7 diagonaaliakselia. Tulojakauma suosii suurituloisia, jos X prosentilla pienituloisimmista kotitalouksista on vähemmän kuin X prosenttia kokonaistuloista.

Lorenz-käyrä on tuolloin kovera ja sijoittuu diagonaalin alapuolelle kuviossa 7. Keskittymiskäyrää voidaan tulkita samalla tavalla. Maksut ovat jakautuneet tasaisesti tulojen mukaan, jos X prosenttia pienituloisimmista kotitalouksista maksaa X prosenttia päivähoitojen maksuista. Vastaavasti maksut keskittyvät suurituloisille (pienituloisille), jos X prosenttia pienituloisimmista kotitalouksista maksaa vähemmän (enemmän) kuin X prosenttia päivähoitojen maksuista.

Gini-indeksi määritellään alueiden A ja B (ks. kuvio 7) perusteella seuraavasti

$G = A/(A+B) = A\text{-alueen pinta-ala jaettuna } A\text{-alueen ja } B\text{-alueen pinta-alan summalla.}$

Kun tulojakauma on tasainen, Gini-indeksin arvo on nolla. Vastaavasti kun tulojakauma on äärimmäisen epätasainen, Gini-indeksin arvo on lähellä yhtä. Keskittymisindeksin määritelmä on vastaavanlainen. Gini-indeksin ja keskittymiskuvaajan laskemiseen jatkuvasta ja diskreetistä aineistosta on kehitetty erilaisia tulo- ja maksumuuttujien vaihteluun perustuvia menetelmiä [56, 57, 58, 59], jotka kuitenkin kuvaavat samaa ilmiötä soveltaen eri laskentatekniikoita.

Kakwani-indeksin arvo lasketaan keskittymis- ja Gini-indeksien erotuksen avulla. Päivähoitojen maksut jakautuvat suhteessa kotitalouksien tuloihin tasaisesti eri tuloiluokissa, jos Kakwani-indeksin arvo on nolla. Päivähoitojen maksujärjestelmä on progressiivinen (regressiivinen), jos Kakwani-indeksin arvo on positiivinen (negatiivinen) ja pienituloisimmat kotitaloudet maksavat päivähoitosta suhteellisesti vähemmän (enemmän) kuin mikä on heidän osuutensa kokonaistuloista. Kakwani-indeksin arvo vaihtelee välillä -2 ja 1.

Mielenkiinto päivähoitojen maksu-uudistuksen arvioinnissa kohdistuu siihen, miten maksu-uudistus vaikutti maksujen jakautumiseen tuloluokittain ja progressiivisyyteen. Taulukossa 7 esitetään keskittymis- ja Gini-indeksien sekä näiden perusteella lasketun Kakwani-indeksin arvot vuosille 2007–2009, siis ennen ja jälkeen päivähoitojen maksu-uudistuksen.

**TAULUKKO 7. Keskittymis-, Gini- ja Kakwani-indeksit ja keskivirheet (kv.).**

Tunnusluku/vuosi	2007	kv.	2008	kv.	2009	kv.
Keskittymisind., C	0,1370	0,0179	0,1547	0,0181	0,2066	0,0175
Gini-indeksi, G	0,3188	0,0048	0,3074	0,0043	0,2971	0,0027
Kakwani = C – G	-0,1818	0,0187	-0,1527	0,0186	-0,0905	0,0178

Gini-indeksin arvojen muutosten perusteella voidaan päätellä, että kokonaistulojen jakauma on tasaantunut vuodesta 2007 vuoteen 2009. Samaan aikaan kunnalliset päivähoitomaksut ovat enenevässä määrin keskittyneet suurituloisten maksettavaksi, mikä näkyy keskittymisindeksin arvon nousuna. Tämä kehitys on lisännyt päivähoitomaksujen progressiivisuutta, joskin päivähoitomaksut ovat edelleen hieman regressiivisiä. Kakwani-indeksissä tapahtunut muutos (progressiivisuuden kasvu) on ollut huomattava ja tilastollisesti merkitsevä vuosien 2007 ja 2009 välillä.

Laskelmien perusteella ei kuitenkaan voida suoraan päätellä, että päivähoidon maksu-uudistus olisi ollut pääasiallinen syy maksujärjestelmän progressiivisuuden vahvistumiseen vuodesta 2007 vuoteen 2009, koska laskelmissa ei kontrolloida muita tekijöitä, jotka vaikuttavat päivähoidon maksuihin ja kotitalouksien tuloihin. Seuraavaksi kontrolloimme kotitalouksien tuloissa tapahtuvaa muutosta laskemalla Kakwani-indeksin arvon soveltaen vuoden 2008 tulonjakoaineistoon uusia päivähoitomaksuja vuonna 2009. Samalla lailla sovellamme vuoden 2009 tulonjakoaineistoon vuoden 2008 vanhan lainsäädännön maksuja. Laskelmat pyrkivät siis vakioimaan asiakkaiden tuloissa tapahtuvan muutoksen ja niiden avulla voidaan paremmin tehdä päätelmiä maksu-uudistuksen vaikutuksista päivähoidon maksujen progressiivisuuteen.

**TAULUKKO 8. Kunnallisten päivähoidon simuloitujen maksujen progressiivisuus vuosina 2008–2009.**

Aineistovuosi	2008		2009	
Simulointivuosi	2008	2009	2008	2009
Keskittymisindeksi, C	0,16303	0,21263	0,18046	0,23188
Gini-indeksi, G	0,30743	0,30541	0,29532	0,29399
Kakwani = C – G	-0,14440	-0,09278	-0,11486	-0,06211

Taulukossa 8 aineistovuosi tarkoittaa tulonjakoaineiston vuotta ja simulointivuosi lainsäädännön vuotta. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että ennen ja jälkeen uudistuksen on tehty lainsäädännön muutossimulaatio, ts. vanhaa ja uutta lainsäädäntöä on sovellettu sekä ex-ante että ex-post aineistoihin. Molemmissa tulos on sama. Simulointi antaa saman tuloksen kuin todellinen tilasto-aineisto: päivähoidon maksu-uudistus on lisännyt maksujen progressiivisuutta kiinnitysnäkökulmasta riippumatta.

Simuloitujen lukujen tilastollisen merkitsevyyden vertailu olisi tässä tapauksessa harhaan johtavaa, sillä muutos on saatu aikaan staattisella laskentamallilla ja on todellista muutosta testistä riippumatta – keskivirhe kuvaisi vain laskennan lähtötietoja. Taulukon 8 laskelmissa vuoden 2009 päivähoidon maksut on laskettu vuoden 2008 bruttotulon (vuoden 2008 ansiotulot ja niiden perusteella vuonna 2009 kotitalouksille maksetut tulonsiirrot) perusteella, joten päivähoidon maksujen progressiivisuuteen



vaikuttaa pääasiallisesti<sup>3</sup> vain maksu-uudistuksen myötä päivähoitomaksuissa tapahtunut muutos. Simuloidusta aineistosta laskettu päivähoitomaksujen progressiivisuuden lisäys vuodesta 2008 vuoteen 2009 on hieman voimakkaampaa kuin taulukossa 7 esitetty muutos. Toisin sanoen, kun vakioidaan tuloissa vuosien 2008 ja 2009 välillä tapahtuva muutos, päivähoidon maksujen progressiivisuuden kasvu voimistuu hieman.

---

3. Pois lukien tulonsiirroissa vuosien 2008 ja 2009 välillä tapahtunut muutos. Tämä on kuitenkin pientä sillä bruttotulojen gini-kerroin on muuttunut hyvin vähän.

## 4 Maksu- ja käyttömuutosten vaikutukset kuntatalouteen

Maksu-uudistuksen yhdeksi tärkeimmistä tavoitteista asetettiin kuntien maksutulojen nousu kattamaan paremmin päivähoidon kustannuksia. Hallituksen esityksessä esitettyjen ennakoarvioiden mukaan kuntien tulot kasvaisivat uudistuksen myötä pysyvästi noin 3,8 miljoonaa euroa. Tulojen nousua arveltiin syntyvän erityisesti ”maksukaton” nostosta sekä tuloarvojen muutoksista (ks. luku 3.1). Toisaalta maksujen määräytymisen perusteena olevan perhekäsitteen muutoksen ja dynaamisten taloudellisten kysyntävaikutusten (hintajoustot) arvioitiin laskevan maksujen tulokertymää jonkin verran [1].

Tässä luvussa esitetään kuntien päivähoidon talouden keskeisimmät tunnusluvut ja niiden kehitys vuosina 2007–2010. Tarkastelussa ovat sekä päivähoidon menot että päivähoitomaksuista saadut tulot. Päiväkotihoidon ja perhepäivähoidon käytön osuudet vaihtelevat kunnittain selvästi. Näiden hoitomuotojen menoja ja tuloja verrataan kunnan kannalta vaihtoehtoihin toimintamuotoihin, kotihoidon tukeen ja yksityisen hoidon tukeen. Aloitetaan tarkastelu kuitenkin palveluiden asiakasmääristä ja niiden kehityksestä.

### 4.1 Asiakasmäärät

Päivähoidon kysyntä on viime vuosina ollut kasvussa johtuen erityisesti syntyvyyden noususta. Myös taloudellinen nousukausi on parantanut pienten lasten vanhempien työllisyysnäkömiä ja sitä kautta myös lisännyt päivähoidon kysyntää. Päivähoidon kysyntä on kohdistunut erityisesti päiväkotihoidon, jonka asiakasmäärä on kasvanut vuodesta 2004. Perhepäivähoidon kysyntä on puolestaan laskenut viime vuosina. Yksityisen hoidon tuen saajien määrä on kasvanut selvästi viime vuosina, mutta tuen saanti on edelleen varsin pientä. Kotihoidon tuen saajien määrät ovat vaihdelleet viime aikoina eikä kehityksessä ole havaittavissa selvää trendiä.

Maksu-uudistuksen ja päivähoitoasetuksen muutoksen vaikutuksia päivähoitomuotojen käyttöön on vaikea arvioida, koska vuonna 2008 alkanut taloudellinen laskukausi on osaltaan vaikuttanut päivähoidon kysyntään. Näiden tekijöiden vaikutuksia ei voida erottaa toisistaan pelkästään tilastojen avulla. Maksumuutosten vaikutuksia kysyntään on arvioitu enemmän luvussa 5.

Taulukosta 9 nähdään, että maksu-uudistuksen ja päivähoitoasetuksen muutoksen vaikutukset asiakasmääriin ovat olleet maltilliset. Suurin lasku näyttäisi kohdistuneen perhepäivähoitoon ja suurin kasvu puolestaan päiväkotihoidon. Molemmat ovat kuitenkin päivähoitomaksujen alaisia, joten tässä mielessä maksumuutosten vaikutukset ovat ristiriitaiset. Toisaalta tiedetään, että asiakaskehitys oli näiden palvelujen osalta samansuuntainen jo ennen vuotta 2008.

**TAULUKKO 9. Päivähoidon asiakasmäärät ja etuuksien saajat vuosina 2007–2010.**

	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
<b>PALVELUT (31.12.)</b>								
Kunnallinen päivähoito yhteensä	195 265	201 550	200 672	205 023	62,7 %	63,6 %	63,5 %	63,9 %
Päiväkoti, kokopäivä	106 634	114 154	117 449	122 947	34,2 %	36,0 %	37,2 %	38,3 %
Päiväkoti, osapäivä	35 950	36 085	36 599	37 921	11,5 %	11,4 %	11,6 %	11,8 %
Perhepäivähoito, kokopäivä	47 135	46 308	42 234	40 341	15,1 %	14,6 %	13,4 %	12,6 %
Perhepäivähoito, osapäivä	5 546	5 003	4 390	3 814	1,8 %	1,6 %	1,4 %	1,2 %
<b>TUET (31.12.)</b>								
Kotihoidon ja yksityisen hoidon tuet yhteensä	116 410	115 180	115 192	115 946	37,3 %	36,4 %	36,5 %	36,1 %
Kotihoidon tuki	98 930	97 533	97 919	97 605	31,7 %	30,8 %	31,0 %	30,4 %
Yksityisen hoidon tuki	17 480	17 647	17 273	18 341	5,6 %	5,6 %	5,5 %	5,7 %
<b>YHTEENSÄ</b>								
Päivähoito + maksetut tuet	311675	316730	315864	320969	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
(Osittainen hoitoraha) *	10796	10365	9925	11681				

\* 70 % kohdentuu 7–8 vuotiaille, joten jätetään tässä ulkopuolelle

Lähde: THL, Sotkanet, Kela, Perhe-etuustilasto

Vuonna 2010 kunnallisen päivähoidon piirissä oli 63,9 prosenttia lapsista ja perhe-etuuksia maksettiin 36,1 prosentista lapsia.<sup>4</sup> Tukimuodoista kotihoidontuki oli selvästi yleisempi. Sen piirissä oli 30,4 prosenttia kaikista päivähoitoikäisistä lapsista vuonna 2010. Kotihoito onkin kunnallisen päiväkotihoidon jälkeen yleisin hoitomuoto. Kotihoidon tuen käyttö laski selvästi vuonna 2008, nousi hieman vuonna 2009, mutta laski jälleen vuonna 2010. Myös yksityisen hoidon tuen käytön kehitys on vaihdellut vuosittain. Vuonna 2010 sen käyttö nousi selvästi. Taulukon 9 prosenttiosuudet kuvaavat kokonaistilannetta. Ikäluokittain tarkasteltuna osuudet voivat poiketa taulukon tiedoista selvästi. Esimerkiksi yksivuotiaista lapsista kunnallisessa tai tuetussa yksityisessä päi-

4. Kyseessä lapset, jotka ovat mukana palvelujärjestelmässä. On myös perheitä, jotka hoitavat lapsensa kotona järjestelmän ulkopuolella. Yllä oleva taulukko perustuu vuoden viimeisen päivän tietoihin.

vähoidossa oli vuonna 2010 noin 30 prosenttia lapsista. Neljävuotiailla vastaava osuus oli jo 74 prosenttia [9].

## 4.2 Kokonaismenot

Kuntien päivähoidon palveluihin käyttämät kokonaismenot muodostavat yli 2,6 miljardin euron menot vuosittain (taulukko 10) Tämä vastaa noin 14 prosenttia kaikista sosiaali- ja terveydenhuollon menoista. Vaikka päivähoidon menot ovat kasvaneet, on niiden osuus sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaismenoista kuitenkin laskenut hieman vuosina 2007–2010 (-0,1 %). Tämä on seurausta muiden menojen voimakkaamasta kasvusta.

Päivähoidon kokonaismenoista kunnalliset päivähoidon palvelut kattavat 87 prosenttia ja perheille maksetut tuet noin 13 prosenttia. Kunnallistalouden kannalta päivähoito onkin selvästi suurempi menoerä kuin kotihoidon ja yksityisen hoidon tukeminen. Vuosien 2007 ja 2010 aikana tämä jako on vahvistunut entisestään. Erityisesti kunnallisen päiväkotihoidon kokonaismenot ovat kasvaneet selvästi. Maksetut pienten lasten hoidon tuet laskivat vuoteen 2008, mutta ovat nousseet selvästi vuosina 2009 ja 2010.

Vuonna 2007 kunnat maksoivat lakisääteisten tukien lisäksi kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisiä 62 miljoonaa euroa ja määrä kohosi 91 miljoonaan vuonna 2010. Pääsääntöisesti kuntalisiä maksettiin kaupungeissa, joissa lisää maksettiin keskimäärin yli 400 euroa vuodessa perhettä kohti.<sup>5</sup>

Henkilöstön palkkamenot vastaavat yli puolta päivähoidon menoista [18]. Palkkamenojen voimakas kasvu, varsinkin vuosien 2007–2008 välillä selittää osaltaan menojen voimakasta kasvua. Käsillä olleen aineiston perusteella emme päässeet selvittämään, kuinka paljon palkkamenojen kasvusta on kohdistunut uusien työntekijöiden palkkaamiseen ja paljonko on kohdistunut vanhojen työntekijöiden palkkojen nousuun. Päivähoidon menojen kasvua selittää osaltaan myös kokopäivähoidon lisääntyminen sekä nousseet hoitopäiväkohtaiset kustannukset. Nimellisesti päivähoidon yksikkökustannukset ovat nousseet viime vuosina noin 6 prosentin vuosivauhtia, mutta reaalin kehitys ollut kuitenkin selvästi maltillisempaa, noin 2 prosenttia päiväkotihoidossa ja 3 prosenttia perhepäivähoidossa [18].

5. Kaupungilla tarkoitetaan tässä kohtaa Tilastokeskuksen kuntaryhmäluokituksen mukaista kaupunkia. Kaiken kaikkiaan pienten lasten hoidon tuen kuntalisiä maksettiin vuonna 2009 yhteensä 248 kunnassa. Näistä kuitenkin monessa kunnassa tukea oli maksettu yhteensä alle 1 000 euroa vuoden aikana, eikä se siis välttämättä ole kattava toimintamuoto vaan satunnainen tuki. (Kela, Perhe-etuustilasto)

**TAULUKKO 10. Päivähoidon palvelumenot ja maksetut tuet vuosina 2007–2010. (milj. €).**

	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
<b>PALVELUT</b>								
Päivähoito yhteensä	2 283	2 456	2 578	2 666	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Kunnallinen päiväkotihoido	1 334	1 491	1 592	1 669	58,4 %	60,7 %	61,8 %	62,6 %
Kunnallinen perhepäivähoito	471	491	475	455	20,6 %	20,0 %	18,4 %	17,1 %
Muu päivähoito*	477	474	511	542	20,9 %	19,3 %	19,8 %	20,3 %
<b>TUET</b>								
*josta pienten lasten hoidon tuet yhteensä	333	327	343	353	14,6 %	13,3 %	13,3 %	13,2 %
Kotihoidon tuki	296	289	303	307	13,0 %	11,8 %	11,8 %	11,5 %
Yksityisen hoidon tuki	28	29	32	34	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,3 %
Osittainen hoitoraha	9	9	8	12	0,4 %	0,4 %	0,3 %	0,5 %
Maksetut vapaaehtoiset kuntalisät	62	68	83	91				

Lähde: THL, Sotkanet, Kela, Perhe-etuustilasto

### 4.3 Päivähoitomaksut osana kuntien tuloja

Päivähoidon maksutulot kasvoivat edellisvuodesta sekä vuonna 2008 että vuonna 2009 (taulukko 11). Vuodesta 2007 vuoteen 2009 maksutulot kasvoivat 31 miljoonaa euroa ja olivat 292 miljoonaa euroa vuonna 2009. Maksutulot nousivat myös indeksikorotusten jälkeen vuonna 2010. Maksutulojen kasvu on kohdistunut erityisesti päiväkotihoidon, jossa maksutulot nousivat vuosien 2007–2009 välillä noin 34 miljoonaa euroa. Sen sijaan perhepäivähoidossa sekä maksutulot että kokonaismenot ovat laskeneet.<sup>6</sup>

Kuntien päivähoidosta saamat maksutulot ovat kasvaneet myös, kun tarkastellaan tuloja hoidettavaa lasta kohti. Asiakaskohtaiset maksut kasvoivat vuodesta 2007 vuoteen 2008 noin 6 prosenttia ja vuodesta 2008 vuoteen 2009 noin 5 prosenttia. Vuonna 2009 keskimääräinen hoitomaksu oli 163,38 euroa kuukaudessa (ks. taulukko 5). Mak-

6. Taulukon 4.3 luokittelu pohjautuu Kuntien talous- ja toimintatilaston mukaiseen luokitteluun, jossa on eroteltu päiväkotihoido, perhepäivähoito ja muu päivähoito. Vaihtoehtoisesti joskus puhutaan myös yleisesti kuntien päivähoidosta, jolla tarkoitetaan päiväkotihoidoa ja perhepäivähoitoa yhdessä, joka erotetaan maksetuista tulonsiirroista, jotka siis sisältyvät ryhmään muu päivähoito.

sutulojen osuus päivähoiton menoista kuitenkin laski vastaavana ajanjaksona. Keskimäärin päivähoitomaksut kattoivat 14,3 prosenttia toiminnan menoista vuonna 2009, kun huomioidaan päiväkotihoidon ja perhepäivähoito. Vastaava luku oli vielä 14,6 prosenttia vuonna 2007. Näytti siis siltä, että vaikka päivähoiton maksutulot ovatkin nousseet nimellisesti, niin kustannukset nousevat vielä nopeammin.

**TAULUKKO 11. Päivähoitomaksujen osuus toimintamenoista vuosina 2007–2010.<sup>7</sup>**

	2007	2008	2009	2010
Päiväkotihoidon	14,1 %	14,1 %	14,0 %	13,9 %
Perhepäivähoito	16,1 %	15,6 %	15,2 %	15,1 %
muu päivähoito	0,5 %	0,6 %	0,6 %	0,7 %
Kaikki yhteensä	11,7 %	11,8 %	11,5 %	11,4 %
Päiväkotihoidon ja perhepäivähoito yhteensä	14,6 %	14,5 %	14,3 %	14,2 %
Maksutulot yhteensä (milj. euroa)	261	284	292	300
Menot yhteensä (milj. euroa)	2239	2409	2531	2627

Lähde: [18]

Jos tilannetta tarkastellaan pelkästään päiväkotihoidon osalta, oli maksutulojen osuus menoista 13,9 prosenttia vuonna 2010. Kehitys on kuitenkin ollut samansuuntainen niin, että maksutulojen osuus menoista on laskenut. Perhepäivähoidossa maksutulojen osuus menoista oli suurempi, noin 15,1 prosenttia vuonna 2010.<sup>8</sup> Molemmissa kehitys on kuitenkin ollut alaspäin eikä tähän tullut muutosta myöskään vuoden 2010 indeksikorotusten jälkeen. Kun päivähoito katsotaan kokonaisuutena, jossa huomioidaan myös Kelan kautta maksetut tulonsiirrot, laskee maksutulojen osuus kokonaismenoista selvästi koko 2000-luvun ajan. Vuonna 2010 tämä osuus oli 11,4 prosenttia.

Asiakas maksaa kunnallisesta päiväkotihoidosta ja perhepäivähoidosta yhtä suuret maksut. Perhepäivähoidon hoitopäiväkohtaiset kustannukset ovat kuitenkin keskimäärin halvemmat kuin päiväkotihoidossa [53]. Näin ollen nykyinen trendi, jossa perhepäivähoidon osuus laskee ja päiväkotihoidon osuus nousee, vieläpä kokopäivä-

7. Taulukon 11 menotiedot poikkeavat hieman taulukon 10 tiedoista, johtuen eri aineistoista. Taulukossa on esitetty keskimääräiset tiedot niistä kunnista joista tiedot oli saatavissa. Hajonta kuntien välillä oli melko suurta. Esi-merkiksi päiväkotihoidon maksutulo-osuuden keskihajonta oli vuonna 2010 4,2 % ja perhepäivähoidon 3,1 %.

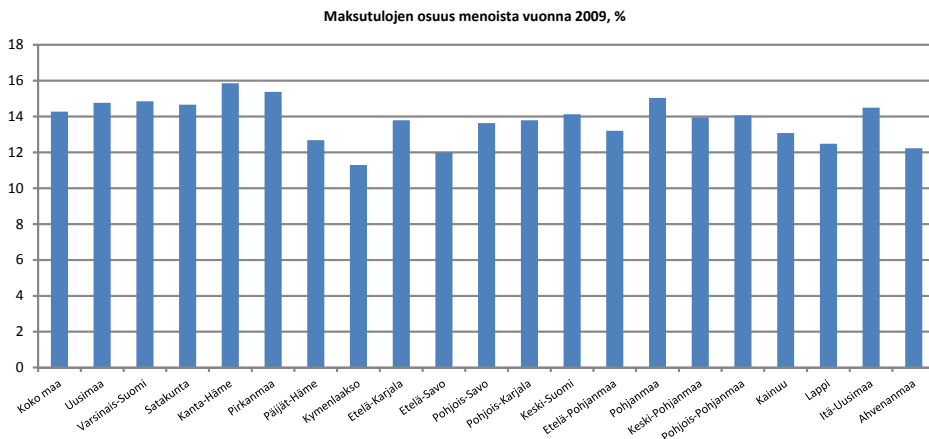
8. Päivähoitomaksujen osuutta toimintamenoista laskee Kelan kautta maksetut perhe-etuudet, jotka kuuluvat luokkaan muu päivähoito. Tästä ei kunnille juuri tuloja kertynyt, joten maksutulojen osuus laskee. Paremman kuvan maksutulojen menoja kattavasta osuudesta saadaan kun tarkastellaan päiväkotihoidon ja perhepäivähoitoa erikseen irrallaan muusta päivähoitosta. Myöhemmin esitetyt laskelmat kunnittaisista ja maakunnittaisista maksutulo-osuuksista on laskettu ilman tulonsiirtoja.

hoidon osalta, johtaa siihen, että kuntien saamien maksutulojen osuus kokonaiskustannuksista laskee.

Kuntien maksutulojen osuuksia menoista ja niiden muutoksia tarkasteltiin valtakunnallisen tason lisäksi myös kunnittain, maakunnittain ja kunnan koon mukaan. Kunnittain tarkasteltuna erot olivat todella suuret. Esimerkiksi päiväkotihoidossa maksutulo-osuuksien vaihteluväli oli 1–50 prosenttia, kun keskiarvo oli 14,3 prosenttia. Erojen syyt voivat olla todellisia, mutta osittain myös aineistoon liittyviä. Kaikista kunnista ei ollut saatavissa kattavia tietoja päivähoidon tuloista ja menoista, joten emme esittele tässä tarkemmin yksittäisten kuntien tilanteita.

Maakuntatasolla yksittäisten kuntien vaikutus on pienempi ja erot tasoittuivat. Vuosien 2007–2009 välillä maksutulojen osuus menoista nousi ainoastaan Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Ahvenanmaalla. Näissäkin nousu oli maltillista. Muissa maakunnissa maksutulojen osuus menoista säilyi ennallaan tai laski. Suurimmat laskut tapahtuivat Etelä-Pohjanmaalla, Kymenlaaksossa ja Pohjois-Karjalassa. Tiedot oli saatavissa myös erikseen päiväkotihoidosta ja perhepäivähoidosta. Päiväkotihoidon osalta maksutulojen osuus menoista oli noussut Uudellamaalla, Pirkanmaalla, Keski-Pohjanmaalla ja Ahvenanmaalla. Perhepäivähoidon osalta nousua oli puolestaan ainoastaan Uudellamaalla ja Pohjois-Savossa. Kokonaisuutena voidaan sanoa, että vain muutamassa maakunnassa maksutulojen osuus menoista on noussut maksu-uudistuksen jälkeen ja suurimmassa osassa laskenut. Tämä näkyy myös koko maan tilanteessa, jossa laskua oli 0,3–0,4 prosenttiyksikköä laskentatavasta riippuen.

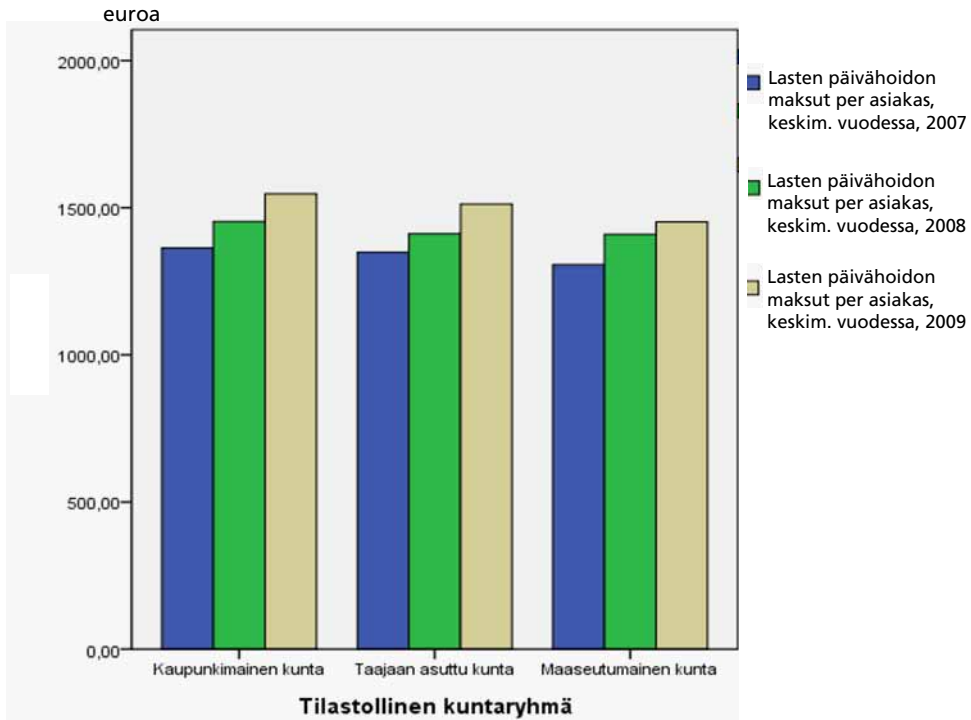
Kuviossa 8 on esitetty päivähoidon maksutulojen osuudet menoista maakunnittain vuonna 2009. Kuviosta nähdään, että osuudet vaihtelevat Kymenlaakson 11,3 prosentin ja Kanta-Hämeen 15,9 prosentin välillä. Vastaavia eroja on havaittavissa erityyppisissä päiväkotihoidon ja perhepäivähoidon maksutulo-osuuksissa, joissa osuudet vaihtelevat ensinnä mainitun osalta 11,2 ja 15,4 prosentin ja viimeksi mainitun osalta 11,8 ja 17,5 prosentin välillä.



**Kuvio 8. Päivähoitomaksujen osuus menoista maakunnittain vuonna 2009.**

Lähde: [18].

Kuviossa 9 on esitetty päivähoiton keskimääräiset maksutulot asiakasta kohti vuodessa Tilastokeskuksen Tilastollisen kuntaryhmän mukaan luokiteltuna. Kuviosta nähdään, että maksutulot ovat kasvaneet sekä 2008 että 2009. Vuonna 2009 maksutulot olivat noin 1500 euroa lasta kohti. Maksutulojen nousu oli samansuuntainen kaikissa kuntaryhmissä. Tässä mielessä maksu-uudistuksen tavoite tukea kuntien taloutta näyttäisi jakautuneen tasaisesti. Tosin kaupungeissa keskimääräiset maksut ovat suuremmat kuin maaseudulla johtuen ansiotasojen erilaisuudesta.



Kuvio 9. Päiväkotihoidon maksut per asiakas vuodessa keskimäärin vuosina 2007–2009. Lähde: [18].

Yhteenvedona voidaan sanoa, että kunnallisen päiväkotihoidon kysyntä on jatkanut kasvuaan. Perhepäivähoidon osuus on puolestaan laskenut edelleen, jolloin kokonaisuudessa kunnallisten palveluiden kysyntä on kasvanut maltillisemmin. Vaikka yksityisessä hoidossa olleiden lasten määrä kasvoi vuonna 2010 selvästi, on sen osuus päivähoitosta edelleen pieni. Kunnilla on selvät kannusteet ohjata perheitä yksityisen hoidon ja kotihoidon pariin, joka näkyy lisääntyneinä maksettuina kuntalisinä.

Päivähoidon maksutulot ovat kasvaneet 31 miljoonaa euroa vuosina 2007–2009 ja olivat noin 292 miljoonaa euroa vuonna 2009. Maksutulot ovat nousseet sekä kokonaisuudessa että asiakasta kohti laskettuna. Kuntakohtaisia eroja on, mutta esimerkiksi tilastollisen kuntaryhmän mukaan tarkasteltuna kehitys on ollut samansuuntais-



ta. Päivähoidon toimintamenot ovat kuitenkin vastaavana ajanjaksona kasvaneet jopa enemmän, jolloin maksutulojen osuus menoista on koko maan osalta laskenut.

Kunnittain tarkasteltuna nähdään, että osassa kunnista maksutulojen meno-osuus on noussut ja toisissa laskenut. Selvää maantieteellistä eroa ei voida vetää, mutta kaupungeissa muutos maksutulojen meno-osuudessa on ollut selvästi pienempi kuin maaseudulla. Myös maakunnittain tarkasteltuna eroja maksutulo-osuuksiin syntyy. Nykyistä korkeammat päivähoidon asiakasmaksut turvaisivat kunnallisen päivähoidon resurssit paremmin. Monet kunnalliset virkamiehet ehdottavat avoimessa palautteessa ratkaisuksi nollamaksuluokan tilalle pientä vähimmäismaksua (vrt. terveyskeskusmaksu) ja korkeimman maksuluokan maksun korottamista.

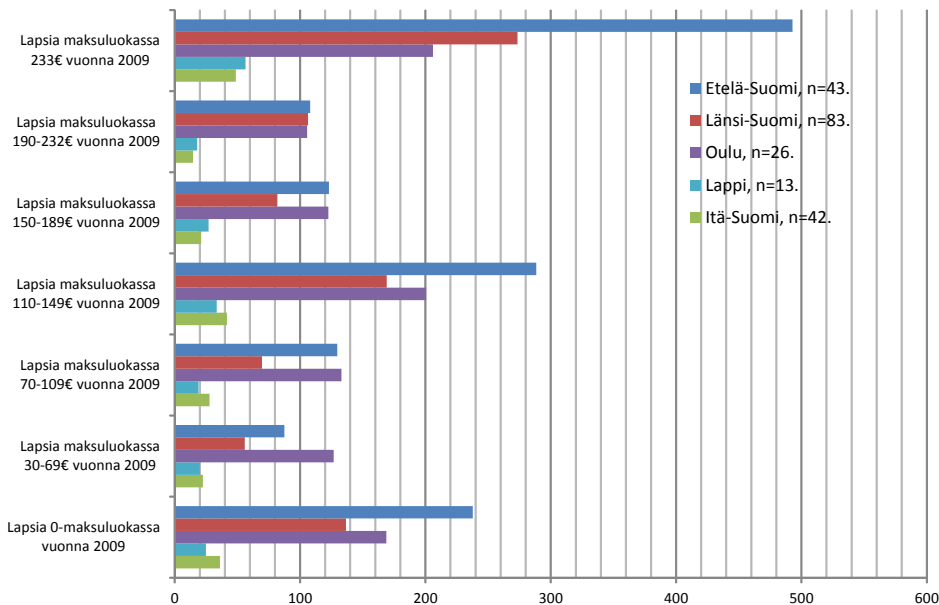
# 5 Kuntiin suunnatun kyselyn tuloksia

## 5.1 Lapset maksuluokissa

Päivähoidon maksu-uudistuksen vaikutuksia kysyntään ja päivähoidon käyttöön tarkasteltiin kunnille vuonna 2010 suunnatussa kyselyssä päivähoidossa olevien lasten lukumäärinä alimmassa, ylimmässä ja toisesta lapsesta maksetussa ylimmässä maksuluokassa (kappaletta). Lisäksi tarkasteltiin keskimääräisen lapsikohtaisen maksun suuruutta kuntakyselyn perusteella (euroa kuukaudessa).

Kuviossa 10 ja taulukossa 12 on esitetty keskimääräiset osuudet ja niiden muutokset lapsien lukumäärissä eri maksuluokissa lääneittäin ja kuntaryhmittäin kuntakyselyn [14] perusteella. Erityisesti kuviosta 10 havaitaan, että vuonna 2009 lukumääräisesti eniten lapsia on ylimmässä, keskimmaisessa ja alimmassa maksuluokassa (nollamaksuluokka) riippumatta tarkasteltavasta läänistä.

Mikäli kaikissa maksuluokissa olisi yhtä paljon lapsia muistuttaisi kuvio 10 tasajakaumaa ja läänikohtaiset pylväskuviot olisivat kauttaaltaan yhtä korkeita. Näin ei kuitenkaan ole, eli jakaumassa esiintyy ääriarvokohtaisia painotuksia. Esimerkiksi Etelä-Suomen osalta lapsia on keskimäärin eniten korkeimmassa maksuluokassa (233 euroa kuukaudessa), toiseksi eniten maksuvälillä 110–149 euroa kuukaudessa ja kolmanneksi eniten ns. nollamaksuluokassa. Muissa maksuluokissa lapsia on huomattavasti vähemmän.



**Kuvio 10.** Lasten keskimääräinen lukumäärä eri maksuluokissa lääneittäin v. 2009, (n=kuntia lääneittäin).

Lähde: [14]).

**TAULUKKO 12. Päivähoitomaksujen määrän (kpl) keskimääräiset %-muutokset kuntaryhmittäin v. 2007–2009.**

	nollamak- suluokka, %-muutos, 2007–2008	nollamak- suluokka, %-muutos, 2008–2009	ylin mak- suluokka, %-muutos, 2007–2008	ylin mak- suluokka, %-muutos, 2008–2009	2. lapsi ylin, %-muutos, 2007–2008	2. lapsi ylin, %-muutos, 2008–2009
<b>Tilastollinen kuntaryhmä</b>						
Kaupunkimaiset kunnat	20,8	1,2	-2,2	-1,5	0,8	-0,4
Taajaan asutut kunnat	27,6	0,7	-6,1	-0,3	0,2	-14,8
Maaseutumaiset kunnat	20,1	-0,1	-5,6	-4,0	-1,3	-3,3
yhteensä	21,8	0,3	-4,9	-2,7	-0,6	-5,3
<b>Lääni</b>						
Etelä-Suomi	27,2	-5,5	-3,6	-4,1	1,8	-13,8
Länsi-Suomi	22,0	0,6	-8,0	-0,4	-3,0	-4,6
Itä-Suomi	23,9	9,7	5,0	-6,1	-4,5	-0,6
Oulu	19,3	1,6	-9,4	-3,3	-1,5	-3,1
Lappi	-2,4	-16,5	-13,1	0,4	16,5	3,6
yhteensä	21,8	0,3	-4,9	-2,7	-0,6	-5,3
<b>Kunnan maaseutumaisuus</b>						
Kaupunki	17,4	-2,0	0,0	-3,2	6,7	-3,2
Kaupunkien lähe- inen maaseutu	33,8	11,7	-6,1	6,3	8,0	2,2
Ydinmaaseutu	20,9	-6,0	-6,8	-2,7	4,6	-17,3
Harvaan asuttu maaseutu	19,7	1,4	-5,5	-6,3	-10,1	-0,2
yhteensä	21,8	0,3	-4,9	-2,7	-0,6	-5,3

Kuntien lukumäärä: kaupunki, n = 57; kaupunkien läheinen maaseutu, n = 78; ydinmaaseutu, n = 137; harvaan asuttu maaseutu, n = 131

Lähde: [14].

Kun tarkastellaan edellä mainittua maksujen lukumäärän muutosta alueellisesti, niin havaitaan, että muutos on koskettanut erityisesti suurten kaupunkien läheisiä alueita (ts. esikaupunki- ja työssäkäyntialueita). Muutos on ollut pienempi suurissa kaupungeissa ja ydinmaaseudulla. Tämä on looginen tulos, sillä esikaupungeissa lapsiperheiden osuus väestöstä on usein suurempi kuin keskuskunnissa, ja siten päivähoidon maksu-uudistuksen voisi jo lähtökohtaisesti olettaa koskevan juuri näitä alueita (taulukko 12). Päivähoidon maksu-uudistus on vaikuttanut siis voimakkaimmin esikaupunkialueilla. Läänikohtaiset erot ovat sen sijaan pieniä Lappia lukuun ottamatta.

## 5.2 Päivähoidon maksujen lukumäärän muutos ennen ja jälkeen uudistuksen

Kun tutkitaan keskimääräisten päivähoitomaksujen lukumäärän muutosta kuntakyselyn perusteella, havaitaan, että kokopäivähoidon ja vuorohoidon maksut ovat kasvaneet tilastollisesti merkitsevästi vuosien 2007 ja 2008 välillä ( $p = 0.05$   $n = 155$ ) [54]. Tilastollisten analyysien yksityiskohtaisia tuloksia ei esitetä tarkemmin tässä (aihetta käsittelevä väliraportti on saatavissa kirjoittajilta). Sen sijaan vuosien 2008 ja 2009 välillä ei havaita merkittäviä muutoksia koko-, osapäivä tai vuorohoidon keskimääräisten maksujen lukumäärän osalta. Tosin vuorohoidon tulos perustuu pikemminkin tilastolliseen miniotokseen ( $n < 30$ ), joten tulkinnoissa on oltava varovaisuutta. Keskimääräinen päivähoitomaksu oli kuntakyselyaineistossa 127 euroa vuonna 2007, 137 euroa vuonna 2008 ja 133 euroa kuukaudessa vuonna 2009. Tämä tulos voidaan tulkita siten, että muutokset tulojakauman ääripäissä eivät ole vaikuttaneet maksujakauman painopisteen sijaintiin.

Päivähoitomaksuja ei alennettu missään tuloluokassa, mutta tulo rajojen ja perheeseen määrittelyn muutokset siirsivät pienituloisempia perheitä alempiin maksuluokkiin. Päivähoidon maksu-uudistus on suosinut selvästi pienituloisia. Suurituloisten osalta kustannukset ovat kasvaneet eniten, mikä näkyy keskimääräisen maksun kasvuna yli ajanjakson 2007–2009 (ks. luku 3.3). Koska ero vuoden 2007 ja 2008 keskimääräisen maksun välillä on positiivinen ja tilastollisesti merkitsevä kuntakyselyn perusteella, niin päivähoito maksu-uudistuksella oli hintojen osalta kuntien maksutuloja kasvattava vaikutus kuten aiemmin luvussa 4. on havaittu. Keskimääräisen maksun muutoksien osalta vuodet 2007, 2008 ja 2009 poikkeavat tilastollisesti merkitsevästi toisistaan kuntakyselyn perusteella [54].

Maksujen lukumäärän muutosta kunnittain testattiin vasten hypoteesia, että maksujen lukumäärässä ei ole tapahtunut muutoksia. Tulosten perusteella nollamaksuluokan maksujen lukumäärä on kasvanut tilastollisesti merkitsevästi vuosien 2007 ja 2008 lopun välillä ( $p = 0.01$  ja  $n = 155$ ). Sen sijaan kaikkein ylimmässä maksuluokassa ei ole tapahtunut vastaavana ajankohtana tilastollisesti merkitseviä muutoksia. Tilanne on sama toisen lapsen korkeimpien maksujen osalta. Kun verrattiin vuosien 2007–2008 ja 2008–2009 välisiä muutoksia toisiinsa havaittiin, että nollamaksuluokan muutos uudistusajankohtana poikkesi tilastollisesti jälkimmäisistä vuosista.

Tämä yhdessä luvun 3.2 taulukon 2 sekä Tilastokeskuksen palkkarakennetietojen kanssa viittaa siihen, että asiakasmaksu nousee suhteellisen nopeasti palkkatulojen kasvaessa ja johtaa havaittuun ilmiöön maksujen jyrkästä kasvusta suhteessa tulojakamaan. Kuudenneksi korkeimmassa tulodesiilissä (kymmenestä) ollaan jo lähellä ensimmäismaksua. Koska viides tulodesiili on keskimäinen, niin tämä tarkoittaa suhteellisen keskimääräistä kahden huoltajan perheen tulotasoa. Lähes vastaavan tyyppiseen johtopäätökseen on tultu myös Kelan päivähoitoselvityksessä vuodelta 2008, jonka keskeinen tulos on, että huomattava enemmistö hieman keskituloa suuremmilla tuloa ansaitsevista pariskunnista maksaa enemmän kuin aiemmin [8].

### 5.3 Maksu-uudistuksen vaikutus päivähoidon kysyntään kuntakyselyn perusteella

Päivähoidossa ja perhepäivähoidossa olevien lasten osuus koko alle 7-vuotiaiden ikäluokasta väheni 6 prosentilla vuosien 2007 ja 2009 välillä. Seuraavassa tutkitaan, mitkä tekijät olivat tämän muutoksen takana ja keskitytään tutkimaan päivähoidon maksuissa tapahtuneen keskimääräisen muutoksen vaikutusta päivähoitopalveluiden käyttöön. Lienee syytä mainita heti aluksi, että luotettavien johtopäätösten tekemisen tekee haasteelliseksi se tosiasia, että samanaikaisesti maksu-uudistuksen kanssa Suomessa ilmenee taloudellinen taantuma, mikä laskee tuloja ja työllisyyttä. Siten on vakioitava keskeiset taloudelliset taustatekijät hintavaikutuksia analysoitaessa.

Talousteorian perusteella maksujen nousu vähentää päivähoidon kysyntää (siirtymä pitkin kysyntäkäyrää). Toisaalta lapsi-ikäluokkien kasvu lisää kysyntää siirtämällä koko kysyntäkäyrää oikealle. Näiden kahden tekijän ja työttömyyden muutoksen vaikutus voivat mennä myös ristikkäin, jolloin on turvauduttava tilastolliseen regressioanalyysiin kysyntävaikutusten selvittämiseksi. Seuraavassa analyysissa oletetaan, että päivähoidon tarjonta sopeutuu kysynnän muutoksiin subjektiivisesta päivähoito-oikeudesta johtuen. Tarkasteluajanjakso on niin lyhyt, että lienee realistista olettaa, että lapsiväestön kasvu ei vaikuta lisää päivähoidon kysyntää merkittävästi. Tällöin taulukossa 14 kuvatut muutokset kuvaavat saman kysyntäkäyrän eri pisteitä ja maksumuutosten havaittavia vaikutuksia päivähoidon käytössä. Päivähoidon kysytty ja tarjottu määrä kohtaavat tiettyyn hintaan, tässä tapauksessa asiakasmaksun perusteella.

Taulukossa 13 esitetään päivähoidon keskimääräisen asiakasmaksun muutoksen ja päivähoidon kysynnän muutoksen välinen regressiomalli. Tämä pohjautuu [9] ja [18] tietojen perusteella muodostettuun uuteen kunta-aineistoon. Etukäteen voidaan olettaa, että keskimääräisten maksujen kasvun ja päivähoidossa olevien lasten osuuden välinen suhde on negatiivinen etumerkiltään, ts. korkeammat asiakasmaksut vähentävät kysyntää. Mallissa vakioidaan myös muiden keskeisten tekijöiden vaikutus, kuten lapsiväestön muutoksen (alle 7 v.), työttömyysasteen muutoksen, yleisen köyhyysasteen ja lapsiköyhyyden muutokset sekä alueindikaattorit (tilastollisesti ei-merkitseviä muuttujia ei raportoida taulukossa). Näin voidaan tarkastella mahdollisimman puhdasta hintamuutoksen vaikutusta päivähoidon käytön muutoksiin. Seuraavat mallit valikoituvat tarkastelun perusteella tilastollisesti merkitseviksi ja ne on esitetty taulukossa 13, jossa tarkastellaan päivähoidossa olevan lapsiväestön muutosta suhteessa sitä selittäviin tekijöihin.

**TAULUKKO 13. Regressiomalli päivähoitomaksujen muutoksen vaikutuksesta päivähoidossa olevien osuuteen, %-ikäluokasta. 2007–2009.**

.	Ei-standardoidut kertoimet		Standardoidut kertoimet		
	B-kerroin	keskivirhe	Beta	tilastollinen t-testi	p-arvo
Päivähoidossa olevien 1–7 v. lasten osuuden muutos 2007–2009, %					
Vakiotermi	-,016	,014		-1,156	,249
Muutos päivähoidon keskimääräisessä maksussa 2007–2008, %.	-,554	,076	-,401	-7,330	,000
Muutos päivähoidon keskimääräisessä maksussa 2008–2009, %.	-,287	,039	-,405	-7,411	,000
Muutos yksityisen hoidon keskimääräisessä tuessa 2008–2009, %.	,044	,021	,108	2,044	,042
Päivähoidossa olevien 4–7 v. lasten osuuden muutos 2007–2009, %					
Vakiotermi	,058	,015		3,737	,000
Länsi-Suomi-indikaattori	-,051	,023	-,127	-2,170	,031
Yksinhuoltajien osuuden muutos 2008–2009, %.	-,003	,002	-,111	-1,904	,058
Lasten pienituloisuusasteen muutos, 2007–2008, %.	-,002	,001	-,114	-1,957	,051
Muutos päivähoidon keskimääräisessä maksussa 2008–2009, %.	-,130	,039	-,193	-3,303	,001
Päivähoidossa olevien 1–3 v. lasten osuuden muutos 2007–2009, %					
Vakiotermi	,017	,014		1,170	,243
Yleisen pienituloisuusasteen muutos, 2007–2008, %.	,004	,002	,111	1,894	,059
Muutos päivähoidon keskimääräisessä maksussa 2007–2008, %.	-,268	,079	-,200	-3,410	,001
Muutos yksityisen hoidon keskimääräisessä tuessa 2008–2009, %.	,054	,023	,138	2,360	,019

Taulukosta 13 havaitaan, että päivähoidon keskimääräisen asiakasmaksun muutos (hintamuutos) vaikuttaa tilastollisesti merkitsevästi päivähoidon kysynnän muutokseen 1–7-vuotiaiden ikäryhmässä sekä erikseen 4–7-vuotiaiden ja 1–3-vuotiaiden ryhmissä. Kuten odotettua päivähoitomaksujen korotuksen vaikutus on päivähoidon kysyntää vähentävä (miinusmerkkinen). Kun asiakasmaksu kasvaa kymmenen prosentin

verran, niin päivähoidon kysyntä vähenee mallista riippuen 1,3–5,5 prosentilla lapsi-osuuden muutoksella mitattuna. Esimerkiksi jos päivähoidossa on yksittäisessä kunnassa 60 %-yksikköä 1–6 vuotta täyttäneistä, niin maksumuutoksen vaikutus on 2,5–3 %-yksikön luokkaa, eli osuus laskee 57 %-yksikköön. Mitä korkeampi kunnallisen päivähoidon hinta, niin sitä useammin lapselle etsitään vaihtoehtoisia hoitomuotoja (kotihoido tai yksityinen hoito). Maksumuuttajien suhteellisen voimakkuuden vaikutukset ovat havaittavissa standardoiduista beta-kertoimista.

Kokonaisvaikutus maksu-uudistuksella ja taloudellisella taantumalla oli se, että mediaanitasolla päivähoidon käyttö väheni lapsiosuuksilla tarkasteltuna 6,5 %:lla vuosina 2007–2009. Muutoksesta tapahtui noin 1 prosentti vuosien 2007 ja 2008 välillä ja loput 5,5 % vuodesta 2008 vuoden 2009 loppuun mennessä. Tämä johtunee todennäköisesti siitä, että kesken vuoden elokuussa tapahtunut uudistus ei ehtinyt muuttaa niiden perheiden suunnitelmia, jotka olivat päättäneet laittaa lapsensa kunnalliseen päiväkoitiin tai perhepäivähoitoon vuoden 2008 syksyllä. Sen sijaan vuoden 2009 päätöksentekoon uudistuksella oli selkeä vaikutus. Tämä havaitaan parhaiten 1–3-vuotiaiden osalta, jossa viivästetty selittävä maksumuuttaja vaikuttaa koko ajanjakson muutokseen. Sen sijaan 4–7-vuotiaiden osalta vastaava reaktio tapahtui pääosin vasta vuonna 2009.

Kuten edellä todettua päävaikutus kulkee päivähoitomaksun kasvun kautta, mutta myös yleisellä pienituloisuusasteella ja yksinhuoltajien osuudella on pienehkö kysyntävaikutus. Mallinnusten perusteella lasten pienituloisuusasteen kasvu vähentää päivähoidon kysyntää, eli köyhemmillä perheillä on pienemmät mahdollisuudet käyttää päivähoitopalveluita (ns. nollamaksuluokasta huolimatta).

On myös muistettava, että perheille koituvia kuljetus- ja matkakustannuksia ei ole tässä huomioitu. Yksinhuoltajien osuuden kasvu on vaikuttanut hieman kunnallisen päivähoidon käyttöä vähentävästi, mikä on hieman yllättävä tulos työssäkäynnin kannalta. Olisikin syytä pohtia edelleen heikommassa taloudellisessa asemassa olevien mahdollisuuksia käyttää päivähoitoa.

Tulosten perusteella näyttää siltä, että yksityisen ja kunnallisen päivähoidon kysynnän muutokset tapahtuvat samansuuntaisesti. Toisin sanoen, kun yksityisten palvelujen kysyntä kasvaa, niin myös kunnallisten palvelujen kysyntä kasvaa ja päinvastoin. Kotihoidon tuen muutoksia kuvaavat muuttajat eivät sen sijaan tulleet merkitseviksi tilastollisissa malleissa.

Muutama huomautus ja varauma tuloksiin on lopuksi paikallaan. Koska aineisto ei mahdollista koe-kontrolliryhmätyypistä vertailua, niin ei voida varmuudella sanoa, oliko hintamuutoksissa kyseessä kausaalivaikutus, ja oliko päivähoidon käytön vähenemisessä osittain kyse finanssi- ja talouskriisin aiheuttamasta muutoksesta perheiden tuloissa, vai uudistuksen maksumuutoksista johtuvaa, vai molemmista. Voidaan kuitenkin varmuudella todeta, että koska pienituloisuusmuuttujan ja lapsiköyhyyden vaikutus on mallien perusteella hyvin pieni, ja koska yleinen työttömyysaste tai väestönkasvu eivät tule merkitseviksi tekijöiksi regressiotarkastelussa, voidaan tulkita, että lakisääteisillä maksujärjestelmän muutoksilla on ollut huomattavia vaikutuksia uudistuksen yhteydessä.

## 6 Lasten päivähoitoasetuksen muutoksen vaikutukset ja päivähoidon henkilöstökehitys

Päivähoidon henkilöstöasetusta muutettiin turvaamaan lasten nopea pääsy päivähoidon yllättävissä tilanteissa [5, 6]. Sen mukaan kunnan on järjestettävä osa-aikahoidosta kokoaikahoitoon siirtyvän lapsen hoito välittömästi saatuaan ilmoituksen tarpeen muutoksesta. Asetuksen muutos tarkoitti käytännössä sitä, että kunnan oli väliaikaisesti mahdollista joustaa asetetuista henkilöstömääristä.

### 6.1 Henkilöstöasetuksen muutos ja henkilöstömäärän kehitys

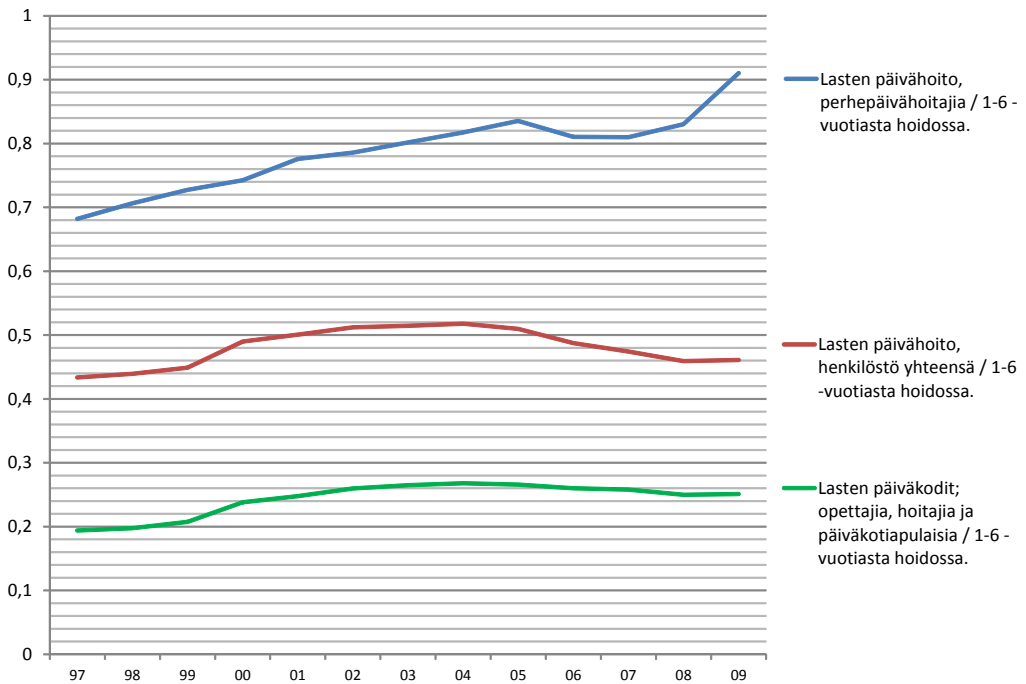
Päivähoidon henkilöstöasetusta muutettiin 1.8.2008 turvaamaan päivähoidon henkilöstöresurssit niissä tilanteissa, joissa päivähoidon tarve ilmenee yllättäen työllistyvien tai opiskelemaan siirtyvien vanhempien kannalta [5, 6]. Sen mukaan kunnan on järjestettävä osa-aikahoidosta kokoaikahoitoon siirtyvän lapsen hoito välittömästi saatuaan ilmoituksen tarpeen muutoksesta. Olennaisesti kyse on päivähoidon resurssien takaisemisesta muuttuvassa tilanteessa, vaikka tilapäisesti voidaan asetuksen mukaan poiketa ryhmäkoon lakisääteisistä rajoista. Lakiuudistuksen tavoitteena kuten myös tuoreimpien sosiaali- ja terveysministeriön selvitysten tavoitteena on kehittää päivähoidon laatua ja henkilöstöresursseja kasvattamalla mm. lastentarhanopettajien ja erityislastentarhanopettajien suhteellista osuutta, pätevän henkilökunnan osuutta päivähoidon henkilöstöstä ja rajoittamalla ryhmäkokojen suuruutta [50]. Näin voidaan varhaiskasvatustutkimuksen perusteella edistää päivähoidon vaikuttavuutta ja taata lapselle turvallinen kasvuympäristö sekä normaali kielellinen kehitys [45].

On hyödyllistä arvioida kunnallista henkilöstötilannetta ennen uudistusta ja sen jälkeen. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (KT) selvityksessä vuodelta 2008 [13] todetaan, että suhteellisesti eniten työvoimavajetta oli erityislastentarhanopettajien (17,9 %), sosiaalityöntekijöiden ja erityissosiaalityöntekijöiden (11,8 %), sosiaalihoajaajien tms. (9,3 %), psykologien (7,9 %) sekä puheterapeuttien (7,5 %) ammattiryhmissä. Lukumääräisesti eniten työvoimavajetta oli lähihoitajien, perushoitajien, lastenhoitajien, kodinhoitajien (1 543) sekä sairaanhoitajien/erikoissairanhoitajien (966) ammattiryhmissä. Työvoimavajeen osuus näissä vakansseissa oli vähintään vajaat 5 % ennen päivähoitolainsäädännön uudistuksia elokuussa 2008.

Taantumavuosien 2008 ja 2009 aiheuttamat taloudelliset paineet ja henkilöstön saatavuudessa ilmenneet vaikeudet [13] ovat olleet myötävaikuttamassa niukkeneviin kunnallisiin henkilöstöresursseihin. Kuvioista 11 havaitaan, että kunnallisen päivähoi-



don henkilöstöresurssit suhteessa hoidettavien lasten määrään ovat laskeneet vuodesta 2005 lähtien. Perhepäivähoidon suhteellisten resurssien kasvu on johtunut pääasiassa lasten määrän vähenemisestä tässä hoitomuodossa. Merkittelevää on se, että resurssit lähtivät laskuun jo siis ennen vuonna 2008 alkanutta finanssikriisiä ja sitä seurannutta taantumaa. Päivähoidon henkilöstöasetuksen muutoksella ei näytä kuvion perusteella olleen välitöntä havaittavaa vaikutusta.



Kuvio 11. Lasten päivähoidon henkilöstökehitys 1997–2009.  
Lähde: [9, 51].

Tässä raportissa tarkastellaan tilannetta ennen kaikkea suurten kuntien osalta, sillä KT:n raportista ilmenee, että sosiaalihuollossa työvoimavajeen lisääntymiseen on varmasti omalta osaltaan vaikuttanut palvelujen saatavuuden tiukentaminen (esim. erityislastentarhanopettajat) [13]. Tässä raportissa keskitytään suurten kuntien tilanteeseen, sillä vuoden 2008 tiedot osoittavat, että työvoimavajeesta 76 % oli kaupungeissa, 3 % muissa kunnissa ja 21 % kuntayhtymissä. Mikä vieläkin merkittävämpää, niin voidaan havaita, että 78 % kaupunkien ja muiden kuntien täyttämättömistä vakansseista sijoittui yli 40 000 asukkaan kuntiin ja lääneittäin tarkasteluna työvoimavajeesta 71 % sijoittuu entisen Etelä-Suomen läänin alueelle (em. raportti). Erityislastentarhanopettajien viroista oli vuonna 2008 paikoitain jopa noin 85 % kokonaan hoitamatta, koska pätevää henkilöä ei ollut saatavissa.

## 6.2 Kuntakyselyn henkilöstötulokset

Edellä mainittua tulosta päivähoidon suhteellisen tiukasta henkilöstötilanteesta vahvistaa THL:n kuntakyselyn aineisto. Kuntakyselyn perusteella osassa kuntia avoimien tehtävien vakituinen täyttäminen oli vuonna 2008 pitkittynyt ja monia tehtäviä oli jouduttu hoitamaan tilapäisjärjestelyin. Osana päivähoidon maksu-uudistuksen kyselyä kartoitettiin henkilöstöasetuksen vaikutusta päivähoidon asiakasmääriin, kokopäivähoitoon siirtymiseen ja henkilöstöresursseihin. Henkilöstöasetuksen ja sen uudistuksen keskeisenä tavoitteena on turvata riittävät resurssit ja henkilöstö päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa sekä helpottaa lasten siirtymistä osa-aikaisesta hoidosta kokopäiväiseen hoitoon. Taulukko 14 havainnollistaa tilannetta kuntakyselyn [14] perusteella.

**TAULUKKO 14. Päivähoidon henkilöstöasetuksen vaikutus päivähoidon resursseihin v. 2008.**

	Kuntatyyppi					
	muu kuntatyyppi		kaupunki		Yhteensä	
	lkm	%-kunnista	lkm	%-kunnista	lkm	%-kunnista
Onko henkilöstömitoitusta koskevan päivähoitoasetuksen muuttuminen vaikuttanut päivähoidon henkilöstöresursseihin kunnassanne?						
Henkilöstövaikutus						
ei osaa sanoa	17	10,6%	6	13,0%	23	11,1%
kyllä, lisännyt resursseja	26	16,1%	3	6,5%	29	14,0%
ei muutosta resursseissa	118	73,3%	37	80,4%	155	74,9%
Yhteensä	161	100,0%	46	100,0%	207	100,0%
Ovatko uudistukset helpottaneet lasten siirtymistä osa-aikaisesta hoidosta täysipäiväiseen hoitoon kunnassanne? (päivähoitoasetus)						
Kokopäivähoitovaikutus						
kyllä	14	8,7%	5	10,9%	19	9,2%
ei	67	41,6%	19	41,3%	86	41,5%
en osaa sanoa	80	49,7%	22	47,9%	98	47,3%
Yhteensä	161	100,0%	46	100,0%	207	100,0%
Onko päivähoidon maksu-uudistus vaikuttanut päivähoidon asiakasmääriin?						
Vaikutus asiakasmääriin						
ei osaa sanoa	20	12,4%	8	17,4%	28	13,5%
kyllä, lisännyt	3	1,9%	1	2,2%	4	1,9%
ei muutosta tai vähentänyt	138	85,7%	37	80,4%	175	84,5%
Yhteensä	161	100,0%	46	100,0%	207	100,0%

Lähde: [14].

Kuten taulukosta 14 havaitaan, vuoden 2010 päivähoitokyselyn perusteella päivähoitoasetuksen muutoksen henkilöstövaikutukset olivat lähinnä pieniluonteisia. Lisähenkilöstöä oli palkattu tai henkilöstöresursseja muuten lisätty muuttuneen asetuksen perusteella 29 kunnassa (14 % vastanneista kunnista). Siirtyminen osa-aikaisesta päivähoidosta kokopäiväiseen hoitoon on sen sijaan helpottunut hieman 19 kunnassa (9,2 % kunnista). Vaikutukset ovat olleet hieman suuremmat kaupungeissa kuin muissa kuntatyypeissä (taaiaan asutut ja maaseutumaiset kunnat). Päivähoidon asiakasmäärät ovat pysyneet ennallaan tai vähentyneet maksu-uudistuksen myötä kuten aiempi tilastollinen tarkastelu myös osoitti.

Kuntakyselyn perusteella henkilöstötilanne ei ole olennaisesti muuttunut vuoden 2008 tilanteesta, jolloin KT raportoi, että noin puolet sosiaali- ja terveydenhuoltoalan viroista oli hoitamatta mm. siitä syystä, että niihin ei saatu rekrytoitua ja ei rekrytoitunut pätevää henkilöä. Tästä syystä vuoden 2010 kyselyn tietoja täydennettiin pyytämällä joitain tarkennuksia Kuusikko-kuntien päivähoidosta vastaavilta virkamiehiltä vuonna 2011. Seuraavissa kappaleissa esitetään täydennyskyselyn tuloksia sähköpostitiedusteluun vastanneiden kuntien osalta. Taulukossa 15 esitetty Helsingin kaupungin rekrytointitilanne luonnehtii pääpiirteissään suurten kaupunkien ns. Kuusikko-kuntien (Helsinki, Vantaa, Espoo, Tampere, Turku, Oulu) henkilöstötilanteen yleiskuvaa. Vajeita on pätevästä henkilöstöstä ja erityispedagogeista.

**TAULUKKO 15a. Helsingin kaupunki, päivähoidon henkilöstövajeet.**

	Rekrytointivaje, %-henkilöstöstä	
Rekrytointivaje, %-henkilöstöstä	huhtikuu-2011	toukokuu-2011
Erityislastentarhanopettajat	1,7	2,9
Lastentarhanopettajat	1,7	2
Lastenhoitajat	4,6	4,6

**TAULUKKO 15b. Helsingin kaupunki, päivähoidon henkilöstövajeet.**

	Ns. kokonaisvaje % (sis. epäpätevät sijaiset)	
Rekrytointivaje, %-henkilöstöstä	huhtikuu-2011	toukokuu-2011
Erityislastentarhanopettajat	25,1	27,4
Lastentarhanopettajat	11,5	11,6
Lastenhoitajat	11,9	11,9

Lähde: [21].

Helsingin yliopiston ja pääkaupunkiseudun kuntien tilannetta kuvaavasta muistiosta maaliskuulta 2011 ilmenee seuraava pääkaupunkiseudun tilanne: erityislastentarhanopettajien vakansseista on joko hoitamatta tai täytetty epäpätevillä pääkaupunkiseu-

dulla kunnasta riippuen 10–25 % [19]. Lastentarhanopettajista vastaavasti hoitamatta tai epäpätevillä täytettynä on 6–16 %. Erityisesti tarvittaisiin lisää hakijoita, joilla on kasvatustieteen kandidaatin tutkinto, mutta päivähoitoalan opiskelijoista huomattava osa vaihtaa opintosuuntaa ennen valmistumista tai hakeutuu muulle opetuslalle [19]. Tämän syiden selvittäminen vaatisi tarkempaa selvitystä asiasta, joka ei ole tämän raportin puitteissa mahdollista. Ongelmat näyttäisivätkin pääkaupunkiseudulla ja muissa suurissa kaupungeissa liittyvän pätevän henkilöstön rekrytointiongelmiin, ei niinkään kuntien taloudellisiin resursseihin.

Muissa Kuusikko-kunnissa toistuu sama perusongelma kuin pääkaupunkiseudulla, eli akuutteja ongelmia on erityislasterhanopettajien rekrytointien suhteen. Kyse lytiedoista nähdään, että henkilöstökehityksen erityispiirteenä tulee olemaan ryhmäperhepäivähoidon ja siten perhepäivähoitajien määrän vähentyminen. Sen korvaajaksi kaavaillaan pitkällä aikavälillä yksityisen hoidon tuen ja kotihoidon tuen kasvattamista. Vaikka kunnallinen päiväkotihoido tulee säilyttämään asemansa suurimpana palvelumuotona, on yksityisellä hoidolla kuntasektorin visioissa yhä suurempi täydentävä rooli tulevaisuuden osalta. Kunnat näkevät tässä mahdollisuuden lievittää henkilöstökehityksen ongelmia ja samalla tarjota laajempaa valinnanvapautta perheille.

## 6.3 Pienten lasten vanhempien osallistuminen työmarkkinoille

Päivähoitoasetuksen muutoksella pyrittiin aikaansaamaan joustoa pienten lasten hoitoon pääsulle ja vanhempien työllistymiselle. Muutoksella kunnille annettiin mahdollisuus väliaikaisesti joustaa asetetuista henkilöstövaatimuksista. Vaikutukset henkilöstö-  
määriin näyttäisivät kuitenkin olleen vähäiset. Vaikutuksia pienten lasten vanhempien työllistymiseen on haastavaa arvioida, koska työllisyystilanne heikkeni selvästi uudistusta seuranneena vuotena. Empiirisen aineiston perusteella voidaan kuitenkin esittää arvioita pienten lasten vanhempien työllisyystilanteesta suhteessa muuhun väestöön.

Pienten lasten vanhempien työllisyyttä on arvioitu suhteessa muihin 18–50-vuotiaisiin. Taulukossa 16 on kuvattu työmarkkina-  
asemien osuuksia. Lukuja ei voi summata sataan, koska yksi henkilö voi olla sekä työttömänä että työllisenä vuoden aikana. Taulukossa 16 työttömyys on kaksiarvoinen muuttuja, jolla mitataan onko henkilö ollut vuoden aikana työttömänä vai ei. Prosenttiosuus suhteuttaa luvun kaikkiin ikäluokan henkilöihin, joten kyseessä ei ole perinteinen työttömyysaste. Yli 3 kuukauden työttömyys on myös vastaava kaksiarvoinen muuttuja. Prosenttiosuudet ovat jälleen suhteessa koko otokseen. Kokoaikatyössä on huomioitu henkilöt, jotka ovat olleet koko-aikatyössä 12 kk vuoden aikana. Sairaus-, äitiys, isyys tai vanhempainlomalla olleiksi on huomioitu kaikki, joilla on kyseisistä lomista merkintä. Myös osa-aikatyöstä ja opiskelusta on huomioitu kaikki henkilöt joilla on merkintä kyseisestä toimesta eli ovat olleet kyseisessä toimessa vähintään yhden kuukauden vuoden aikana. Yrittäjyys on puo-

lestaan huomioitu vastaavasti kuin kokopäivätyö eli henkilöt, jotka ovat olleet yrittäjiä 12 kuukautta vuoden aikana suhteessa kaikkiin ikäluokan ihmisiin.<sup>9</sup>

Taulukosta 16 nähdään, että työttömyys lisääntyi selvästi vuonna 2009. Lisäys oli suurta pienten lasten vanhemmilla, muilla 18–50-vuotiailla sekä yleisesti koko väestössä. Merkittävin ero lasten vanhempien ja muiden välillä näyttäisi löytyvän osa-aikatyöstä. Alle kouluikäisten lasten vanhemmilla osa-aikatyö yleistyi vuosina 2008 ja 2009 kun se muilla 18–50-vuotiailla laski. Kaiken kaikkiaan osa-aikatyö on yleisempää muilla kuin pienten lasten vanhemmilla.

**TAULUKKO 16. Eräitä tietoja 18–50-vuotiaiden työmarkkinatilanteesta.**

	2007	2008	2009
<b>Työttömyys</b>			
alle kouluikäisiä lapsia	12,8 %	13,4 %	15,7 %
ei alle kouluikäisiä lapsia	13,5 %	13,3 %	17,9 %
<b>Yli 3 kk työttömyys</b>			
alle kouluikäisiä lapsia	8,5 %	9,4 %	10,3 %
ei alle kouluikäisiä lapsia	9,9 %	9,6 %	12,7 %
<b>Kokoaikatoissa 12 kk</b>			
alle kouluikäisiä lapsia	39,9 %	40,0 %	37,9 %
ei alle kouluikäisiä lapsia	41,3 %	42,9 %	39,8 %
<b>Palkallisella sairaus, äitiys, isyys tai vanhempainlomalla</b>			
alle kouluikäisiä lapsia	6,3 %	6,3 %	6,3 %
ei alle kouluikäisiä lapsia	1,3 %	1,3 %	1,2 %
<b>Osa-aikatyössä 1–12 kk</b>			
alle kouluikäisiä lapsia	9,1 %	9,3 %	9,8 %
ei alle kouluikäisiä lapsia	12,8 %	12,4 %	12,2 %
<b>Opiskelija tai koululainen 1-12 kk</b>			
alle kouluikäisiä lapsia	7,3 %	8,1 %	7,5 %
ei alle kouluikäisiä lapsia	24,1 %	22,7 %	22,9 %
<b>Yrittäjä 12 kk</b>			
alle kouluikäisiä lapsia	16,3 %	14,7 %	14,5 %
ei alle kouluikäisiä lapsia	15,7 %	14,9 %	15,2 %

Lähde: [20]

9. Vanhempien työllisyystilannetta arvioitiin Tilastokeskuksen tulonjaon palveluaineiston avulla. Aineisto rajattiin 18–50-vuotiaisiin potentiaalsiin alle kouluikäisten lasten vanhempiin. Otokoko vaihteli vuosittain hieman, mutta oli noin 11 000. Noin 26 prosentilla tästä joukosta oli alle kouluikäisiä lapsia. Työllisyyteen vaikuttavien ilmiöiden monimutkaisuudesta johtuen tyydymme tässä kohtaa esittämään arviot työmarkkinatilanteesta oheisella tilannetta kuvaavalla taulukolla. Kyseisellä aineistolla tarkemman analyysin tekeminen ei ole mielekästä.

## 7 Kuntien näkemyksiä ja tutkimustuloksia päivähoidon maksujen ja käytön kehittämistarpeista

Päivähoidon kuntakyselyn [14] kysymykseen: ”Miten haluaisitte kehittää päivähoidon maksuja tai millaiset valtakunnalliset muutokset tukisivat kuntanne päivähoidon järjestämistä?” saatiin varsin yhteneviä vastauksia maksujen suhteen. Monet suuret ja keskisuuret kunnat kannattivat ideaa, että väliluokkien maksuja voisi mieluummin nostaa ja korkeimman maksuluokan tuloajaa nostaa. Lisäksi ehdotetaan ns. vähimmäismaksua kunnallisen päivähoidon piiriin hakeutumiselle ylipäättään. Nollamaksuluokkaan esitettiin valintaa vain erityisistä syistä (esim. toimeentuloasiakkaat). Samoin kuntien palautteen mukaan tällä hetkellä liian moni joutuu keskituloilla korkeimpaan maksuluokkaan, eräissä kasvukeskuksissa jopa 50 prosenttia päivähoidon piirissä olevista lasten vanhemmista. Uusia maksuluokkia ehdotetaan erityisesti suurituloisimmille kotitalouksille useissa vastauksissa. Yleisesti ottaen maksut olisi selkeytettävä ja määritettävä lainsäädännössä myös osa- ja vuorohoidolle.

THL:n päivähoitokyselystä kuntiin [14] käy ilmi, että monissa suurissa ja keski-suurissa kaupungeissa halutaan tarjota perheille yhä suurempaa valinnanvapautta hankkia palveluja palvelusetelin, yksityisen hoidon tuen ja/tai kotihoidon kuntalisän avulla (vrt. uusi terveydenhoitolaki [63]). Tämä nähdään kunnissa järkeväksi tavaksi sopeutua muuttuvaan toimintaympäristöön ja kasvaviin päivähoidon palvelutarpeisiin. Taloudellisten kannustimien perheitä ohjaavaa vaikutusta korostetaan niin Itä- kuin Länsi-Suomen kunnissa. Tässä yhteydessä on korostettava, että siirtyminen yksityisen hoidon tukemiseen palvelusetelin tai kotihoidon kuntalisän avulla siirtää päätöksentekoa yhä enemmän kunnan omaan harkintavaltaan. Käytännössä tällöin esim. koko-, osa- ja vuoropäivähoidon maksujen kertymä on kunnan kannalta paremmin ohjailtavissa.

Päivähoidon asiakasmääriin suhteutetut henkilöstömäärät eivät ole kuntakyselyn tai THL:n tilastojen perusteella kasvaneet [6, 21]. Osasyynä tähän ovat aiemmin luvuissa 4. ja 6. esitetyt maksukertymän suhteellisen osuuden heikentyminen menoihin nähdessä kaikissa päivähoidon hoitomuodoissa. Lisäksi henkilöstön huomattavat rekrytointiongelmien vaikeuttavat tilannetta [19, 21]. Niinpä useimmissa kyselyyn vastanneissa kunnissa pyritään tulemaan toimeen lakisääteisillä resursseilla. Avoimen kuntapalautteen perusteella koti- ja yksityisen hoidon tuen kuntalisillä perheitä kannustetaan hakeutumaan vaihtoehtoihin hoitomuotoihin monissa kunnissa.

Mikäli kunnallisen päivähoidon maksutuottojen aleneva kehitys suhteessa menoihin jatkuu (ks. luku 4.), niin kuntien kannalta saattaa vaikuttaa houkuttelevalta siirtää lapsia vaihtoehtoihin hoitomuotoihin. Kunnissa esiintyy halukkuutta turvautuvien päiväkerhojen tai viriketoiminnan kaltaisiin osapäivähoitoratkaisuihin kyselyn perusteella [14]. Osa kuntien virkamiehistä ajattelee voivansa saada näin jonkin verran säästöjä toimialallaan. Siitä, miten tämä vaikuttaisi esimerkiksi lasten terveys- ja hyvinvointie-

roihin ei ole tähän mennessä käyty merkittävää yhteiskunnallista keskustelua. Päivähoidon vaikuttavuudesta on olemassa yhä enenevässä määrin tutkimustietoa, joten näkökulmaa laajennetaan seuraavissa kappaleissa.

Kun tarkastellaan päivähoidon ja esiopetuksen hintoja ja vaikuttavuutta uusimpien tutkimusten tuloksien perusteella, niin nämä vaikutukset ulottuvat jopa kymmenen vuoden päähän peruskoulun päättötodistuksen arvosanoihin [24, 41, 42] myöhempään sosiaaliseen käyttäytymiseen aikuisiän kynnyksellä [31, 46] sekä vanhempien työllistymiseen [61, 62]. Opettajien riittävä määrä, pienet ryhmäkoot ja oppimista tukeva pedagoginen ohjaus edistävät tutkimustulosten perusteella merkittävästi lasten oppimista [22, 24]. Myös henkilöstön vaihtuvuus ja miesopettajien osuus vaikuttavat em. tutkimusten perusteella oppimistuloksiin erityisesti poikien osalta, ja maahanmuuttajataustainen henkilöstö kohentaa maahanmuuttajalasten oppimistuloksia.

Nämä liittyvät toisaalta lapsen, toisaalta vanhempien ja lopulta koko perheen hyvinvointiin. Useita tuoreita tutkimuksia päivähoidon ja esikoulun vaikuttavuudesta koulumenestykseen, työllisyyteen ja tulokehitykseen löytyy Pohjoismaiden osalta Norjasta ja Tanskasta [24, 41, 42]. Nämä maat ovat hyödyllisiä vertailukohtia, sillä näissä maissa päivähoito ja esikoulu ovat yleisiä ja yhtäläisiä, ts. universaaleja palveluita kuten Suomessa. Viime aikoina sosiaalipalveluiden (ml. päivähoitopalvelut) tutkimus on laajentunut rekisteriaineistojen tutkimukseen, joita on alettu hyödyntää yhä laajemmin mm. Yhdysvalloissa ja em. Pohjoismaissa. Nämä aineistot linkittävät lapsuuden kehityksen aikuisikään saakka.

Päivähoito tasaa pohjoismaisten tutkimusten perusteella sosio-ekonomisten ryhmien välisiä eroja oppimistuloksissa [24, 41, 42]. Näistä seikoista ei ole juuri käyty yhteiskunnallista tai kasvatustieteellistä keskustelua, mikäli pohditaan subjektiivisen päivähoito-oikeuden poistamista tai rajoittamista esim. kotona olevien vanhempien lapsien osalta. Terveystaloustieteellisen perusteorian mukaan kustannuksia ja vaikuttavuutta ei pidä käsitellä erikseen [43, 44, 46, 47], vaan on vertailtava eri vaihtoehtoja sekä kustannusten että vaikuttavuuden osalta. Parhaassa tapauksessa vaikuttavuusmittarit kuvaavat saavutettua taloustieteellisestä hyötyä. Näin voidaan tehdä päätöksiä perustuen hyötyjen ja kustannusten samanaikaiseen analyysiin.

Kuntakyselyn vastaajien näkemyksissä painottuu perusta kunnallisesti tuotetuissa palveluissa, vaikka tarvitaan rakenteellista siirtymää yksityisten palvelujen ja kotihoidon suuntaan täydentämään palveluja. Yksityisen päivähoidon huomioiminen lainsäädännössä sekä valvonnan selkeämmät valtakunnalliset linjaukset tukisivat palvelutuotannon monipuolistamista ja uusien innovatiivisten toimintatapojen käyttöönottoa. Epäkohdaksi päivähoidon tuottamisessa nähtiin kuntapalautteessa myös päivä- ja vuorohoidon maksujen suuri epäsuhta. Vuorohoidon maksut ovat palvelun tuottamisen kannalta monen kuntapäätäjän mielestä hyvin matalia; perheille kuitenkin tarjotaan palvelua ympäri vuorokauden. Tästä seuraa se, että perheille on huomattavan edullista hakea vuorohoitoa heti, kun siihen perusteet täyttyvät vähäksikin aikaa. Seurauksena voi olla jatkuva ja ennakkoimaton virta lapsia vuorohoitoon.

## 8 Yhteenveto ja johtopäätökset

### 8.1 Päivähoidon maksut

Päivähoidon vuoden 2008 elokuussa toteutettu asiakasmaksu-uudistus on pienentänyt huomattavasti pienituloisten, yksinhuoltajien ja suurperheiden maksuja, mutta samalla nostanut merkittävästi keski- ja suurituloisten pariskuntien päivähoidon maksuja malliperhelaskelmien perusteella. Maksut ovat alentuneet suurimmalla osalla yksinhuoltajista ja köyhyysrajan alapuolella olevista pienituloisista, mutta nousseet enemmistöllä kahden huoltajan perheistä. Myös KELAn aiemmassa tutkimuksessa on päädytty samansuuntaisiin johtopäätöksiin [8]. Vaikka suurituloisten maksut ovat uudistuksen jälkeen nousseet selvästi, ovat maksut kuitenkin pysyneet ansiotason kehitykseen nähden suhteellisesti ennallaan verrattuna aiempaan uudistukseen vuonna 2002. Kehityksen taustalla vaikuttavia tekijöitä ovat liian alhaiset tulorajat ja maksuporrastuksen mataluus. Toisaalta maksu-uudistuksen ajoitus sattui yhteen taloudellisen laskusuhdanteen kanssa, mikä korotti maksuja suhteessa tulokehitykseen.

Uudistuksen selvimmät hyötyjät ovat pieni- ja keskituloiset yksinhuoltajat ja pienituloiset pariskunnat, joilla on yksi tai useampia alle 7-vuotiaita kunnallisessa päivähoidossa olevia lapsia. Maksualennusten edut saavutetaan pariskuntien osalta alle 2 500 euron bruttotuloilla per henkilö, joka on alle palkansaajien mediaanitulon olevilla tuloilla saavutettu hyöty. Yksinhuoltajien päivähoitomaksu aleni yksilapsisissa perheissä noin 2 500 euron ja kahden lapsen yksinhuoltajaperheissä hieman yli 3 000 euron huoltajakohtaiseen bruttokuukausipalkkatasoon saakka. Tämän palkkatason, joka on selvästi alle Tilastokeskuksen laskeman keskitulon (2 876 euroa/kk/hlö vuonna 2008) [15], jälkeen maksut kasvoivat. Yksinhuoltajan ja neljän lapsen perheissä päivähoitomaksu aleni 3 435 euron kuukausituloilla noin 134 euroa, mikä on merkittävä helpotus. Yleisenä tuloksena maksu-uudistuksesta voidaan sanoa, että enemmistö pienituloisista yksinhuoltajista (alle 2 500 eur/kk/hlö) tai pienituloisista pariskunnista (alle 1 645 euroa/kk/hlö vuonna 2008) maksaa vähemmän kuin ennen uudistuksia.

Yksinhuoltajien päivähoitomaksu laski yksilapsisissa perheissä noin 20 euroa 2 500 euron bruttotuloihin ja kahden lapsen ja kahden huoltajan perheissä noin 30 euroa hieman yli 3 000 euron vanhempien yhteenlasketun kuukausipalkkatasoon (ml. elatusmaksu) saakka. Kaksi ja kolmilapsisen pariskunnan päivähoitomaksut laskivat 45–90 euroa alle 3 800 euroa/kk (brutto) yhteenlaskettuna ansaitsevilla perheillä ja nousivat 63–70 euroa, kun yhteiset tulot ylittivät 5 000 euroa kuukaudessa (brutto). Kahden huoltajan perheistä (pariskunnista) noin 10 prosentilla bruttotulot ovat 4 000 euroa/kk, jonne päivähoitomaksujen suurimmat pienennykset kohdistuvat. Sen sijaan noin puolet pariskunnista sijoittuu yhteisten palkkojen perusteella palkkaluokkiin 4 200–5 400 euroa kuukaudessa, eli niihin maksuluokkiin, joissa saavutetaan maksukatto useimmissa perhetyypeissä. Tätä suuremmilla yhteistuloilla kuulutaan enimmäismaksujen



piiriin [2]. Tuloksena tarkasteluista on, että enemmistö pariskunnista maksaa uudistuksen jälkeen huomattavasti enemmän.

Tulonjakoaineiston havainnot toteutuneista maksuista tukevat yllä esitettyjä laskelmia. Keskimäärin maksut nousivat 9,6 prosenttia vuosina 2007–2009 ja olivat noin 163 euroa vuonna 2009. Pienituloisten maksuissa on tapahtunut selvää laskua ja suurituloisten maksuissa nousua. Erot keskimääräisissä maksuissa tulojakauman ala- ja yläosassa ovat selvät. Keskimääräiset maksut eivät kuitenkaan nouse kuudenneksi ylimmän tulodesiilin jälkeen (kun kotitalouksien tulot järjestetään kymmeneen luokkaan), joten suurimpituloiset perheet eivät maksa keskimäärin enemmän päivähoidosta kuin kuudennen tulodesiilin perheet. Ylimmän desiilin keskimääräiset maksut olivat vuonna 2009 noin 207 euroa, mikä oli selvästi vähemmän kuin korkein mahdollinen maksu ensimmäisestä lapsesta (233 euroa). Keskimääräiset lapsikohtaiset maksut näyttävätkin jäävän selvästi korkeimmasta mahdollisesta maksusta myös ylimmissä tulodesiileissä, joten tulojen lisäksi perhekoolla on tässä suhteessa ratkaiseva merkitys maksujen määräytyessä. Aineiston rajallisuudesta johtuen näiden tekijöiden yhteensovittaminen ja tarkastelu ei onnistunut tämän tutkimuksen yhteydessä.

Yksinhuoltajat maksavat keskimäärin selvästi pienempiä maksuja kuin kahden vanhemman perheet. Yksinhuoltajien maksut ovat kuitenkin keskimäärin nousseet selvästi vaikka maksut matala- ja keskituloisten yksinhuoltajien keskuudessa ovat laskeutuneet. Yksinhuoltajien otos tulonjakoaineistossa jäi kuitenkin pieneksi, eikä tilastollista eroa maksujen määräytymisestä tulojen mukaan voitu tehdä.

## 8.2 Maksujärjestelmän progressiivisuus

Päivähoidon maksujärjestelmä oli ennen uudistusta selvästi regressiivinen, eli pienituloiset maksoivat suhteessa enemmän kuin suurituloiset. Maksujärjestelmän regressiivisyys on kuitenkin maksu-uudistuksen jälkeen vähentynyt. Tämä muutos on tilastollisesti merkitsevä kun tarkastellaan tilannetta vuosien 2007 ja 2009 välillä. Tästä huolimatta järjestelmä on edelleen regressiivinen. Vuoden 2010 indeksikorotus siirtänee järjestelmää progressiivisempaan suuntaan. Tämän muutoksen vaikutusten arvioiminen ei kuitenkaan ehtinyt vielä tähän tutkimukseen. Maksujärjestelmän progressiivisuus tai regressiivisyys on poliittisesti asetettava tavoite, ja loppujen lopuksi on kyse arvovalinnasta.

Maksu-uudistus on muuttanut erityisesti maksujakauman ääripäiden tilannetta. Perimättä jätettävien maksujen osuus kaikista maksuista on noussut selvästi uudistuksen jälkeen ja oli 16,1 prosenttia vuonna 2010. Korkeinta mahdollista maksua maksavien osuus oli puolestaan laskenut ja oli 27,3 prosenttia. Vuoden 2010 tilanteessa on siis tapahtunut jo ensimmäinen lakiuudistukseen sisällytetty indeksikorotus, joten vaikutukset ovat odotetut. Tilastoitu keskimääräinen kehitys on ollut linjassa asetettujen tavoitteiden kanssa. Tästä huolimatta eräissä kasvukeskuksissa jopa 50 prosenttia lapsista on ylimmässä maksuluokassa.

## 8.3 Kuntatalous ja kuntien viranhaltijoiden näkemykset

Maksu-uudistuksen ennakoitiin lisäävän kuntien tuloja arviolta noin 4–5 miljoonaa euroa vuositasolla [1], mikä on 15–20 prosenttia kuntien päivähoiton käyttötuloista. Todellisuudessa maksutulot ovat nousseet huomattavasti suuremmalla summalla joutuksen muun muassa päivähoiton käyttöasteen kasvusta. Keskimääräinen lapsikohtainen maksu on uudistuksen myötä noussut ja päivähoidossa olevien lasten määrä valtakunnallisesti kasvanut. Samaan aikaan kuntien saamat asiakasmaksutulot ovat pääasiassa kasvaneet euromääräisesti maksu-uudistuksen tuomien lisätulojen ja kiihtyneen väestönkasvun yhteisvaikutuksen myötä [18].

Päivähoidon maksutulot kasvoivat vuosien 2007–2009 välillä noin 31 miljoonaa euroa ja olivat vuonna 2009 noin 292 miljoonaa euroa. Maksutulot ovat nousseet sekä kokonaisuudessa että asiakasta kohti laskettuna. Päivähoidon toimintamenot ovat kuitenkin kasvaneet jopa enemmän jolloin maksutulojen ja muiden tulojen yhteenlaskettu osuus menoista on laskenut koko 2000-luvun ajan [9]. Voimakkain lasku on kohdistunut perhepäivähoitoon, päiväkotihoidon osalta maksuosuuden lasku on ollut vähäisempää. Keskimäärin päiväkotihoidon ja perhepäivähoidon maksutulot kattoivat 14,3 prosenttia kokonaismenoista vuonna 2009. Kunnittain tarkasteltuna nähdään, että osassa kunnista maksutulot suhteessa menoihin ovat nousseet ja toisissa laskeneet. Selvää maantieteellistä eroa ei voida vetää, mutta maakunnittain tarkasteltuna selviä eroja löytyy. Suurimmassa osassa maakuntia maksutulojen osuus menoista on laskenut. Lisäksi näyttää siltä että, että kaupungeissa muutos maksutulojen meno-osuudessa on ollut selvästi pienempi kuin maaseudulla. Vuoden 2010 ja tulevat indeksikorotukset tuovat osaltaan helpotusta kuntien talouteen.

Päivähoidon maksujärjestelmän uudistaminen osui ajankohtaan, jolloin taloudellinen tilanne oli heikkenemässä ja työttömyys ja lomautukset kasvamassa finanssikriisin johdosta. Nämä tekijät yhdessä heijastuvat selvästi myös päivähoitoon ja tämän raportin tuloksiin. Päivähoidon kysyntä on yleensä seurannut työttömyystilannetta niin, että korkean työttömyyden aikana myös lasten kotihoito on lisääntynyt. Tässä mielessä raportin tulokset ovat yllättäviä. Näyttäisi siltä, että huolimatta nousseista maksuista ja heikentyneestä työllisyystilanteesta kunnallisen päiväkotihoidon asiakasmäärät ovat uudistusta seuranneina vuosina jopa kasvaneet. Sen sijaan perhepäivähoidon asiakkaiden määrä jatkoi laskuaan. Kaiken kaikkiaan kuntien tuottaman päivähoiton asiakasmäärät notkahtivat hieman vuonna 2009, mutta lähtivät jälleen selvään kasvuun vuonna 2010.

Useissa suurissa kunnissa on pohdittu viime vuosina vaihtoehtoisia päivähoiton laskutustapoja, sillä nykyjärjestelmän toimivuuteen ei olla kaikilta osin palautteen perusteella tyytyväisiä. On mahdollista harkita siirtymistä tuntiperusteiseen tulopohjaiseen laskutukseen, jota osassa kuntapalautetta toivottiin. Tässä mallissa perhettä laskutetaan kuukausitasolla päivähoiton käytetyistä tunneista. Maksun perusteena olisivat edelleen perheen tulot. Kellokortin käyttö lasten hoitoaikojen seurannassa on testivai-

heessa Oulussa ja Jyväskylässä [55]. Ajankäytön reaaliaikainen seuranta mahdollistaa tuntiperusteisen laskutuksen käyttöönoton. Samassa yhteydessä on todettava, että kunnissa ei ole juurikaan pohdittu perhekoon tai erityisryhmien (esim. yksinhuoltajat) asemaa tässä yhteydessä kuntakyselyn perusteella. Tähän tarvitaan todennäköisesti valtakunnallista ohjausta ja lainsäädäntöä.

Kasvava kunnallisen päivähoidon kysyntä nostaa kuntien menoja. Kunnilla onkin kannusteet tukea perheitä yksityisessä hoidossa ja kotihoidossa. Näin näyttää tilastojen ja kuntakyselyn perusteella myös käyneen, sekä kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen maksetut kuntalisät ovat kasvaneet [9]. Samaan aikaan kunnallisen perhepäivähoidon kysyntä on hieman laskenut, sillä monissa kunnissa on tehty strateginen linjaus tämän hoitomuodon vähentämisen osalta. Osittain tästä syystä, mutta myös helpottaakseen resurssipaineita palveluiden puolella, kunnat ovat lisänneet kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen kuntalisiä. Jotkut kunnalliset virkamiehet toivovat avoimen palautteen perusteella joustoa subjektiiviseen päivähoito-oikeuteen, mikäli vanhemmat ovat työttömyyden tai muun syyn takia kotona. Lapsille voitaisiin tällöin järjestää päiväkerhoja tai muuta viriketoimintaa osa-aikaisesti. Osa- ja vuorohoidon maksuihin toivotaan kuntapalautteessa pikaisesti valtakunnallista lainsäädäntöä nykyisten osittain ”kirjavien” kuntakäytäntöjen sijaan. Päivähoitoasetuksen muutoksella pyrittiin parantamaan pienten lasten vanhempien työllisyyttä. Samaan aikaan osunut taloudellinen taantuma on kuitenkin osaltaan vaikuttanut heikentävästi vanhempien työllistymismahdollisuuksiin. Tutkimusaineiston perusteella ei voida esittää pitkälle meneviä johtopäätöksiä asetuksen muutoksella aikaansaadusta työllisyyden muutoksesta. Pääosin työllisyyskehitys on uudistusta seuranneina vuosina muuttunut pienten lasten vanhemmilla samaan suuntaan kuin muillakin vastaavan ikäisillä, eli työttömyys on lisääntynyt. Kuntakyselyn tiedot taulukossa 14 vahvistavat tätä näkemystä.

Kunnista noin 15 prosenttia on välittömästi reagoinut henkilöstöasetuksen muutokseen lisäämällä resursseja THL:n kuntakyselyn perusteella. Siirtymistä osa-aikaisesta päivähoidosta kokopäiväiseen on vanhempien ennakoimattoman työllistymisen vuoksi tapahtunut, mutta tämä on koskettanut kunnasta riippuen enimmillään 5–10 prosenttia päivähoidossa olevista lapsista.

## 8.4 Johtopäätökset

Tässä raportissa on kuvattu niitä vaikutuksia, joita päivähoidon maksu-uudistuksella ja henkilöstöasetuksen muutoksella on ollut lapsiperheiden talouteen, maksujärjestelmän progressiivisuuteen, kunnallistalouteen ja päivähoidon henkilöstöresursseihin. Myös päivähoitoon liittyvää taloustieteellistä kirjallisuutta on kuvattu lyhyesti. Tulokset osoittavat, että uudistuksen tavoitteissa on onnistuttu vain osittain ja maksujen kehittämiskohteita löytyy edelleen.

Maksu-uudistuksella on onnistuttu kasvattamaan kuntien saamia maksutuloloja. Samaan aikaan päivähoidon kokonaiskustannukset ovat kuitenkin nousseet, joten net-

tovaikutus on monessa kunnassa jäänyt negatiiviseksi. Tästä syystä ja osittain kasvavista hoidettavien määristä sekä rekrytointiongelmista johtuen kunnat eivät ole lisänneet päivähoidon resursseja. Myös muut selitykset kuten kuntien muut tehtävät ja kunnallistalouden velkaantumiskehitys vaikuttavat asiaan.

Tämän raportin perusteella tavoitteista parhaiten on onnistunut maksurasituksen helpottaminen pienituloisten perheiden osalta. Myös maksujen jälkeenjääneisyyden korjaamisessa on onnistuttu melko hyvin. Asiaksmaksujen porrastuksissa on kuitenkin edelleen kehittämisen varaa, sillä korkeimmat maksut saavutetaan jo hieman keskituloa korkeammilla kotitalouden bruttotuloilla. Uudistuksen yhteydessä maksujärjestelmän regressiivisyys vähentyi selvästi, mutta järjestelmä on edelleen regressiivinen.

Raportin tulosten perusteella voidaan asettaa kysymys, millaisen maksujärjestelmän haluamme tulevaisuudessa? Pyritäänkö järjestelmällä aidosti tuloja tasaavaan maksukyvyn mukaan määräytyvään malliin vai yhtenäisen prosenttiosuuden mukaiseen malliin. Tällä hetkellä ollaan jossain välimaastossa. Päivähoitojärjestelmän tulevaisuuden kannalta on myös syytä pohtia päivähoitomaksuja osana kuntien tuloja. Vaikka uudistuksella onnistuttiin nostamaan kuntien tuloja, on niiden osuus menoista laskenut edelleen lähes kaikissa kunnissa. Nykyisen trendin jatkuessa, rahat päivähoiton järjestämiseen tulee kerätä yhä kasvavassa määrin muualta joko säästöillä tai veronkorotuksin.

Henkilöstöresurssien osalta kunnissa on huomattavia vajeita pätevistä henkilöstöstä. Päivähoiton henkilöstökehitys on ollut suhteessa lapsimääriin tasaista koko 2000-luvun. Kunnat ovat hoitaneet lakisääteiset henkilöstövelvoitteet, mutta tässä yhteydessä kunnat ovat joutuneet turvautumaan monin paikoin epäpätevään työvoimaan. Päivähoiton ammatteihin valmistavassa koulutuksessa aloittavista huomattava osa hakeutuu ennen valmistumista muille aloille. Tämä voi johtua monista tekijöistä (mm. alan imagosta, palkkauksesta, vuorohoidon yleistymisestä jne.). Pula pätevistä henkilöstöstä on kuitenkin ilmeinen ongelma päivähoidossa. Tämä saattaa osaltaan vaikuttaa myös palvelujen laatuun. Henkilöstövirtojen saatavuuteen ja koulutusmääriin liittyvät ongelmat on ratkaistavissa vasta viiveellä, mutta resurssiongelmien voidaan löytää ratkaisuja jo nopeammin. Joka tapauksessa lasten määrä on kasvamassa ja keskittymässä erityisesti suurten kaupunkien kehyskuntiin. Toisaalta syrjäseuduille pitäisi turvata laadukkaat ja riittävät palvelut pieneneville ikäryhmille. Onkin selvää, että myös alueelliset tekijät on huomioitava tulevaisuudessa paremmin.

Kuntakohtaisissa toimintatavoissa ja käytännöissä on huomattavia eroavaisuuksia kunnallisen päivähoiton ja sen substituuttien (kotihoito, yksityinen hoito) suhteen. Suurissa kaupungeissa lapsiperheitä kannustetaan kotihoitoon ja käyttämään yksityisiä palveluita kuntalisillä, kun taas pienemmät kunnat nojaavat enemmän kunnallisiin palveluihin. Siksi päivähoiton maksu- ja muut uudistukset kohtelevat erityyppisiä ja erikokoisia kuntia eri tavoin, kuten jo tässäkin tutkimuksessa on havaittu. Päivähoitojärjestelmään, kunnan kokoon ja muihin kuntatekijöihin, kuten väestörakenteeseen liittyvien tekijöiden tarkempi tarkastelu voisi olla mahdollinen jatkotutkimuksen aihe. Näiden tekijöiden tarkempaa arviointia tarvitaan tulevaisuudessa päivähoiton lainsäädäntöä uudistettaessa ja kuntakartan muuttuessa.

# Lähteet

- [1] Hallituksen esitys 37/2008, Valtioneuvoston kanslia, 2008.
- [2] Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta (Finlex 387/2008, Finlex » Lainsäädäntö » Säädökset alkuperäisinä » 2008 » 387/2008).
- [3] Päivähoitolaki (Finlex » Lainsäädäntö » Säädökset alkuperäisinä » 1973 » 36/1973).
- [4] Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (L 734/1992, Finlex » Lainsäädäntö » Ajantasainen lainsäädäntö » 1992 » 3.8.1992/734).
- [5] Asetus lasten päivähoidosta (Finlex » Lainsäädäntö » Säädökset alkuperäisinä » 1973 » 239/1973).
- [6] lasten päivähoidosta annetun asetuksen 2 ja 6 §:n muuttamisesta Finlex 442/2008, asetus 2 ja 6 §, Finlex » Lainsäädäntö » Säädökset alkuperäisinä » 2008 » 442/2008).
- [7] Forssén, Katja. 1995. Päätöksenteon hajauttaminen – Esimerkkinä lasten päivähoidon maksupolitiikka. *Talous & Yhteiskunta* 23 (3), 26–38. Palkansaajien tutkimuslaitos.
- [8] Haataja, Anita. 2008. Päivähoitomaksu-uudistus 1.8.2008 ja päivähoitovaihtoehtojen vaihtoehtojen vaikutus tuloihin. Juttamuistio 6. Kansaneläkelaitos.
- [9] Sotkanet-tilasto- ja indikaattorikanta, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2009.
- [10] Suomen virallinen väestöennuste 2009–2060, Tilastokeskus, 2009.
- [11] Tulonjakotilasto 2000–2009, Tilastokeskus, 2010.
- [12] Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 7/2008, Eduskunta, 2008.
- [13] Kunnallinen työmarkkinalaitos, henkilöstökatsaus 2008.
- [14] Päivähoidon kuntakysely, Webropol-kysely, CHESS-yksikkö, THL 2010.
- [15] Palkkarakennettilasto 2009, Tilastokeskus, 2010.
- [16] Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 20.12.1996/1128.
- [17] Kela, Perhe-etuustilasto 2007, 2008 ja 2009.
- [18] Tilastokeskus, Aluetietokanta (Altika).
- [19] Helsingin yliopiston ja pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyöneuvottelun muistio, maaliskuu, 2011.
- [20] Tilastokeskus, Tulonjako-aineiston palveluaineisto, 2007, 2008, 2009.
- [21] Kuusikko-kuntien henkilöstökysely, THL, 2011.
- [22] Angrist J.D., Pischke J.-S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton university press.
- [23] Baker, M., J. Gruber, K. Milligan (2008). Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being, *Journal of Political Economy*, 116(4), 709–745.
- [24] Baumüller, Gøtz, Rasmussen (2011). Long-Run Benefits from Universal High-Quality Pre-Schooling, Centre for Strategic Educational Research DPU, Aarhus University, WP 008.
- [25] Berlinski, S., S. Galiani (2007). The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment, *Labour Economics*, 14(3), 665–680.
- [26] Berlinski, S., S. Galiani, P. Gertler (2009). The effect of pre-primary education on primary school performance, *Journal of Public Economics*, 93(1-2), 219–234.
- [27] Berlinski, S., S. Galiani, M. Manacorda (2008). Giving children a better start: Preschool attendance and school-age profiles, *Journal of Public Economics*, 92(5-6), 1416–1440.
- [28] Borsch-Supan, A., V. Hajivassiliou, L.J. Kotlikoff and J.N. Morris, (1992). Health, children, and elderly living arrangements: a multiperiod-multinomial probit model with unobserved heterogeneity and autocorrelated errors, in: D.A. Wise, ed., *Topics in the Economics of Aging* (University of Chicago Press, Chicago), pp.79–104.
- [29] Deming, D. (2009). Early Childhood Intervention and Life-Cycle Skill Development - Evidence from Head Start. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3), 111–134.
- [30] Dumas, C., & Lefranc, A. (2010). Early schooling and later outcomes : Evidence from pre-school extension in France. *Thema Working Paper*, 7.
- [31] Frey B., Meier S. (2004). Pro-social behavior in a natural setting, *Journal of Economic Behavior & Organization*. Vol. 54 (2004) 65–88.
- [32] Jakkula, K. (2002). Esineiden antaminen –

- kehityksen peili ja kieltä ennakoiva sosiaalinen merkki. *Acta Universitatis Ouluensis*. Oulu: Oulun yliopisto.
- [33] Jakkula, K. (2008). Ensimmäiset vuodet luovat lapsen kehityksen perustan. Teoksessa A. Helenius & R. Korhonen (toim.) *Pedagogiikan palikat*. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy, 33–43.
- [34] Halpern, LF (2004). The relations of coping and family environment to preschoolers' problem behavior, *Journal of applied developmental psychology*, 25(4), pp. 399–421.
- [35] Knapp, M., (1984). The economics of social care, *Studies in social policy*, MacMillan Education Ltd, London.
- [36] Korhonen, R & Helenius, A. (2005). Kieli, leikki ja kirjallisuus. Teoksessa P. Heikkilä-Halttunen (toim.). *Lukulahja lapselle. Tietoja ja vinkkejä vanhemmille*. Lukukeskus. BJT Kirjastopalvelu. Helsinki: Multiprint, 4–6.
- [37] Lampi, I. (1981). *Lorusta lukuhetkeen. Mannerheimin lastensuojeluliiton P-julkaisusarja N:o 10*. Kunnallispaino.
- [38] Leino A. (2006). Kasvatuskumppanuus päiväkodissa – vanhempien ja lastentarhanopettajien näkemyksiä ja kokemuksia lapsikohtaisista hoito- ja kasvatussuunnitelma-keskusteluista, *Pro gradu –tutkielma, Soveltavan kasvatustieteen laitos, Helsingin yliopisto*.
- [39] Linnosmaa I., Väisänen A., Siljander E., Mäkelä J. (2011). *Förebyggande barn- och familjetjänster, effekter och kostnader*, i Kekkonen M., Montonen M., Viitala R. red. (2011). *Familjecenter i Norden – en resurs för barn och familjer*, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2011.
- [40] Linnosmaa I., Siljander E., Väisänen A. (2010). Päivähoidon toimintaympäristö ja maksu-uudistuksen (1.8.2008) vaikutukset kysyntään, käyttöön, hintoihin ja kuntatalouteen, väliraportti (pdf, saatavissa kirjoittajilta), THL.
- [41] Mogstad M. & Havnes T. (2010). Is Universal Child Care Leveling the Playing Field? Evidence from Non-Linear Difference-in-Differences. *IZA DP No. 4978*.
- [42] Mogstad M. & Havnes T. (2009). No Child Left Behind: Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes. *American economic journal-economic policy*, volume 3, issue 2, pp. 97–129. [43] Netten, A., McDaid, D., Fernández, J-L., Forder, J., Knapp, M., Matosevic, T. and Shapiro, J. (2005). *Measuring and understanding social services outputs*, PSSRU Discussion Paper 2132/3, Personal Social Services Research Unit, University of Kent, Canterbury.
- [44] Norton, E.C. (2000). Chapter 17, Long-term care in *Handbook of Health Economics*, ed. Anthony J. Culyer and Joseph P. Newhouse, Elsevier, pp. 955–994.
- [45] Nurmilaakso M., Välimäki A.L. (2011). *Lapsi ja kieli – kielellinen kehittyminen varhaiskasvatuksessa*. Opas Terveystien ja hyvinvoinnin laitos – THL. Yliopistopaino.
- [46] Scott S., Knapp M., Henderson J., Maughan B., (2001). Financial cost of social exclusion: follow up study of antisocial children into adulthood, *British Medical Journal*, 323, pp. 191–194.
- [47] Sintonen, H., Pekurinen, M., (2006). *Terveystaloustiede*, WSOY Oppimateriaalit Oy, Helsinki.
- [48] *Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet* (2003). Toinen tarkastettu painos 2005. Oppaita 56. Stakes.
- [49] Säkkinen, S. (2011). *Lasten päivähoido 2010 – Kuntakyselyn osaraportti, Tilastoraportti 37/2011*, Terveystien ja hyvinvoinnin laitos – THL, ISSN 1798-0887.
- [50] Sosiaali- ja terveysministeriö, selvityksiä, 2009:28, Helsinki.
- [51] Kela, Perhe-nettilistat, <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/201205091555TL>
- [52] THL, *Sotkanet-tietokanta*, [http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu\\_uusinversio\\_2.3.2012](http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu_uusinversio_2.3.2012)
- [53] Väisänen, A & Hujanen, T (2010). *Sosiaalihuollon yksikkökustannukset Suomessa vuonna 2007*, THL, Avauksia 1/2010.
- [54] Siljander E., Väisänen A., Linnosmaa I. (2010). *Päivähoidon maksu-uudistuksen väliraportti*, Terveystien ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. (saatavissa kirjoittajilta pyydettyäessä).
- [55] Yleisradio, [www.sivut](http://www.sivut), 30.9.2011 ja 15.11.2011 päivähoido-uutiset.
- [56] Kakwani, N.C. (1977). Measurement of tax progressivity – an international comparison, *Economic journal*, volume: 87, issue: 345, pp. 71–80.
- [57] Lehtinen, T. (1994). Välittömän verotuksen tulonjakovaikutukset, *VATT-tutkimuksia* 23, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- [58] Kakwani, N.C., (1986). *Analyzing redistribution policies. A study using Australian data*. Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sidney: Cambridge University Press.

- [59] Kakwani, N.C., Wagstaff, A. and Doorslaer, E.V., (1997). Socioeconomic inequalities in health: Measurement, computation, and statistical inference. *Journal of Econometrics*, 77(1), 87-103.
- [60] Varhaiskasvatustyöryhmän muistio I-III, Työryhmämuistioita 1999:4, Sosiaali- ja terveysministeriö.
- [61] Simonsen, M. (2010). Price of high quality day care and female employment, *Scandinavian journal of economics*, volume 112, issue 3, pp. 570-594.
- [62] Kimmel, J. (1998) Child care costs as a barrier to employment for single and married mothers, *Review of economics and statistics*, volume 80, issue 2, pp. 287-299.
- [63] Terveysturva 30.12.2010/1326 (<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326>)